

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän loppuraportti

Helsinki 2008

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän loppuraportti

Helsinki 2008

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 29.2.2008 työryhmän käsittelemään maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistamista selvitysmies Kaj Suomelan esittämien suositusten toteuttamiseksi.

Työryhmän tuli tehdä esitykset selvitysmiehen raportissaan esille tuomien epäkohtien korjaamiseksi ja tuki- ja valvontajärjestelmien kehittämiseksi. Lisäksi työryhmän tuli tehdä esityksiin ja kehittämissuunnitelmaan liittyvä rahoituslaskelma ja -suunnitelma. Selvityksessä tuli ottaa huomioon viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehtoja selvittävän työryhmän (asettamispäätös MMM005:00/2008) ehdotukset kuntien ja valtion yhdessä hoitamien tehtävien osalta. Vuonna 2009 toteutettavaksi tarkoitetut muutokset tuli esittää syyskuun 2008 alkuun mennessä. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31 päivään joulukuuta 2008 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi budjettineuvos Kati Suihkonen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Juha Palonen maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Leena Tenhola ja osastonjohtaja Tommi Kämpe Maaseutuvirastosta, tarkastaja Johanna Honkanen Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksesta, erikoissuunnittelija Jussi Tuumi maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta, maaseutuasiamies Ulla Nummila Maaseudun Kehittäjät ry:stä, asiantuntija Leena Ala-Orvola ja tutkimuspäällikkö Johan Åberg Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä ja toiminnanjohtaja Tage Ginström Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC:stä. Asiantuntija Jussi Tuumin jäätyä virkavapaalle 1.6.2008 lukien hänen tilalleen työryhmän jäseneksi tuli suunnittelija Kimmo Perttilä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta. Työryhmän sihteereiksi nimettiin vanhempi hallitussihteeri Katri Valjakka maa- ja metsätalousministeriöstä ja lakimies Anni Mäkinen Maaseutuvirastosta.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tuli työnsä aikana kuulla Ahvenanmaan maakunnan edustajaa, Elintarviketurvallisuusvirastoa ja Paliskuntain yhdistystä sekä tarpeen mukaan muiden sidosryhmien edustajaa. Työryhmässä ovat olleet asiantuntijoina kuultavina t.f. byråchef Sölve Högman Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, osaston johtaja Olli-Pekka Peltomäki ja yksikön johtaja Sami Iltanen Maaseutuvirastosta, ylitarkastaja Matleena Haapa, eläinlääkintötarkastaja Riikka-Elina Lahdenperä ja ylitarkastaja, jaostopäällikkö Beata Meinander Elintarviketurvallisuusvirastosta, toiminnanjohtaja Pertti Viik ja porotalousneuvoja Mika Kavakka Paliskuntain yhdistyksestä, puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvi Saamelaiskäräjistä sekä kehityspäällikkö Ari Enroth ProAgria Maaseutukeskusten Liitosta.

Lisäksi työryhmässä ovat olleet asiantuntijoina kuultavina apulaisosastopäällikkö Riitta Heinonen, eläinlääkintöneuvos Pirkko Skutnabb, ylitarkastaja Marita Aalto ja ylitarkastaja Tero Tolonen maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosastolta sekä ylitarkastaja Jere Rajalin maa- ja metsätalousministeriön yleiseltä osastolta.

Työryhmä käsitteli työnsä alkuvaiheessa keväällä ja kesällä 2008 erityisesti niitä selvitysmiehen ehdotuksia, joiden toteuttamiseksi on jo tehty toimenpiteitä vuonna 2008 tai joiden toteuttamiseksi tehdään toimenpiteitä vuosina 2008 tai 2009. Työryhmä luovutti 28 päivänä elokuuta 2008 maa- ja metsätalousministeriölle väliraporttinsa "Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän väliraportti" (työryhmämuistio mmm 2008:7), jossa työryhmä kuvattiin edellä mainittuja toimenpiteitä.

Työryhmä on käsitellyt toimeksiantonsa mukaisesti kaikki selvitysmies Kaj Suomelan raportissaan "Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen" tekemät ehdotukset. Työryhmä on lisäksi käsitellyt muita sen tietoon saatettuja kehittämissuhteita, kuten tukipäätösten sisältöön ja peltolohkojen digitointiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmä on pitänyt 12 kokousta ennen loppuraportin valmistumista.

Työryhmä luovuttaa kunnioittaen raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle saatuaan työnsä päätökseen.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2008



Jarmo Vaitinen



Kati Suihkonen



Leena Tenhola



Johanna Honkanen



Ulla Nummila



Johan Åberg



Juha Palonen



Tommi Kämpe



Kimmo Perttilä



Leena Ala-Orvola



Tage Ginstrom



Katri Valjakka



Anni Mäkinen

Sisällysluettelo

1. Yleistä	1
2. Selvitysmies Suomelan ehdotukset	1
2.1. Viljelijöille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset.....	1
2.2. Valmistelutyön kehittäminen.....	2
2.3. Lainsäädännön sähköinen asiointi	3
2.4. Käytetään samoja standardeja	4
2.5. Hakuopas ja tukihakemuslomakkeet	5
2.6. Tilatukeen oikeuttavien tukioikeuksien siirrot	6
2.7. Tukien maksatukset	8
2.8. Maksatuspää tökset	10
2.9. Ympäristöluomutilojen eriyttäminen luomuvalvonnasta.....	13
2.10. Rekisterit ja tietojen yhteiskäyttö	15
2.11. Kuljetusasiakirjat	18
2.12. Korvamerkkien kehittäminen	18
2.13. Porotalous	21
2.13.1. Porotalous ja rehulain soveltaminen	21
2.13.2. Porojen kuljetus	23
2.13.3. Porotalouden kysymyksiä selvittävän työryhmän asettaminen	24
2.14. Maaseutusihteerien työn kehittäminen	25
2.15. Valtakunnalliset tilusjärjestelyt.....	25
2.16. Hakuprosessi ja sähköinen tukihaku	27
2.17. Karttapalvelu	30
2.18. Valvontojen ja valvontapöytäkirjan kehittäminen	30
2.19. Hallinnon yhteinen asiakasportaali	32
3. Työryhmän käsittelemät muut ehdotukset	33
3.1. Tukipäätösten sisältö.....	33
3.2. Peltolohkojen digitointi.....	35
4. Vaikutukset	37
4.1. Taloudelliset vaikutukset	37
4.2. Vaikutukset viljelijöille:.....	37
5. Yhteenveto.....	38
Liitteet	40

1. Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän käsittelemään maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistamista selvitysmies Kaj Suomelan esittämien suositusten toteuttamiseksi. Työryhmä käsiteli työnsä alkuvaiheessa keväällä ja kesällä 2008 erityisesti niitä selvitysmiehen ehdotuksia, joiden toteuttamiseksi on jo tehty toimenpiteitä vuonna 2008 tai joiden toteuttamiseksi tehdään toimenpiteitä vuosina 2008 tai 2009. Työryhmä luovutti 28 päivänä elokuuta 2008 maa- ja metsätalousministeriölle väliraporttinsa "Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän väliraportti" (työryhmämuistio mmm 2008:7), jossa työryhmä päätyi kuvaamaan edellä mainittuja toimenpiteitä.

Työryhmä on työssään syksyllä 2008 käsitellyt yksityiskohtaisesti selvitysmies Suomelan raportissaan esittämät suositukset lukuun ottamatta maataloussihteerien työn kehittämistä. Lisäksi työryhmä on käsitellyt muita sen tietoon saatettuja ongelmia ja ehdotuksia, kuten tukipäätösten sisältöön ja peltolohkojen digitointiin liittyviä kysymyksiä.

Työryhmä päätyi siihen, että se ei tarkemmin käsittele selvitysmies Suomelan ehdotusta maataloussihteerien työn kehittamisestä, koska tätä ehdotusta on käsitelty työryhmän työn kuluessa samanaikaisesti myös toisessa maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on selvittää viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehtoja. Mainitun työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Jouni Lind. Edellä mainittu työryhmä luovutti 12 päivänä kesäkuuta 2008 maa- ja metsätalousministeriölle väliraporttinsa "Viljelijätukien kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti" (maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja, työryhmämuistio mmm 2008:4). Edellä mainitun työryhmän määräaika päättyy 31 päivänä joulukuuta 2008.

Työryhmä on työnsä kuluessa kuullut Ahvenanmaan maakunnan hallituksen, Elintarvike- turvallisuusviraston, Maaseutuviraston, Paliskuntain yhdistyksen, Saamelaiskäräjien ja ProAgria Maaseutukeskusten Liiton asiantuntijoiden näkemyksiä tuki- ja valvontajärjestelmistä ja niiden yksinkertaistamisesta. Työryhmä on lisäksi kuullut asiantuntijoina maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston sekä yleisen osaston virkamiehiä.

2. Selvitysmies Suomelan ehdotukset

2.1. *Viljelijöille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset*

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan lakeja ja asetuksia valmisteltaessa ei missään vaiheessa huomioida saatikka lasketa mitä kustannuksia lainsäädäntö aiheuttaa kansalaisille – tässä tapauksessa viljelijöille. Raportin mukaan useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa kyseinen arvio on suoritettava ennen sen hyväksymistä poliittisesti. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että hallinnon toimintaan on liitettävä asiakasvaikutusten arviointi, jossa poliittinen päättäjä voi huomioida sen päätöksen yhteydessä.

Valtioneuvosto teki 30 päivänä toukokuuta 1996 periaatepäätöksen valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmaksi, jossa edellytettiin muun muassa säädösehdotusten vaikutusten ennakkointia ja seurantaa. Edellä mainitun kehittämisohjelman osana valmisteltiin muun muassa 11 päivänä kesäkuuta 1996 voimaan tulleet ohjeet säädösehdotusten ta-

loudellisten vaikutusten arvioinnista. Muita kehittämisohjelman osalta valmisteltuja ohjeita ovat olleet ohjeet ympäristövaikutusten, yritysvaikutusten sekä aluekehitysvaikutusten arvioinnista. Edellä mainitut ohjeet on korvattu valtioneuvoston 1 päivänä marraskuuta 2007 antamalla "Säädösehdotusten vaikutusten arviointi" -ohjeilla (oikeusministeriön julkaisu 2007:6). Edellä mainitun ohjeen mukaan taloudellisten vaikutusten arviointiin tulee sisältyä julkiseen talouteen kohdistuvien taloudellisten vaikutusten lisäksi arvio myös muun muassa vaikutuksista kotitalouksiin, yksityisiin henkilöihin sekä yrityksiin. Vaikutusarviointiin tulee sisältyä myös arvio hallinnollisista ja organisatorisista vaikutuksista. Yritysvaikutusten arvioinnin tulee sisältää arvio muun muassa siitä, aiheutuuko esityksestä hallinnollisten kustannusten tai taakan lisääntymistä taikka liiketoiminnallisten kustannusten nousua. Voimassa olevan – ja myös aiemmin voimassa olleiden – säädösehdotusten arvioinnista annetun ohjeen mukaan vaikutusarviointi tulee siis tehdä myös siitä, mitä kustannuksia lainsäädännöstä aiheutuu kansalaisille ja yrityksille (viljelijöille).

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 6 päivänä elokuuta 2008 ohjausryhmän tukemaan ja koordinoimaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen liittyvän kansallisen toimintaohjelman valmistelua, toteuttamista ja seuranta. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti lisäksi samana päivänä projektiryhmän tukemaan ohjausryhmän työtä. Edellä mainittujen ryhmien tulee saada työnsä valmiiksi 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä. Edellä mainittujen ryhmien asettaminen liittyy paitsi Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan liittyvään kirjaukseen yrittäjyyteen liittyvän byrokratian vähentämiseksiin myös Euroopan komission tammikuussa 2007 julkaisemaan toimintaohjelmaan yritysten hallinnollisen taakan (administrative burden) keventämiseksi.

Euroopan unionin tasolla toimii myös muun muassa Euroopan komission maatalouden pääosastolla (DG Agri) pysyvä "DG Agri Simplification Experts Group", joka käsittelee muun muassa viljelijöille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämistä sekä järjestelmien yksinkertaistamista Euroopan unionissa. Myös Euroopan tuottaja- ja osuustoimintajärjestön Copa-Cogecan yhteydessä on toiminut yksinkertaistamista käsittelevä asiantuntijaryhmä. Copa-Cogeca seuraa tällä hetkellä maatalous- ja tukipolitiikan yksinkertaistamista muun muassa sektorikohtaisten työryhmien sekä komission asiantuntijaryhmän kautta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että uutta lainsäädäntöä – mukaan lukien yhteisö-lainsäädäntö ja alemmanasteiset säännökset – valmisteltaessa tai voimassa olevaa lainsäädäntöä muutettaessa valmistelussa kiinnitettäisiin entistä enemmän huomiota hallinnolle ja viljelijöille aiheutuviin kustannuksiin ja työ-määrään. Työryhmän näkemyksen mukaan asiaan pitää kiinnittää huomiota jo siinä vaiheessa, kun uusista tukijärjestelmistä tai tukijärjestelmien muutoksista neuvotellaan.

2.2. Valmistelutyön kehittäminen

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että säädösten valmistelussa on usein mukana tuottajajärjestöjen edustajia. Selvitysmies ehdottaa, että tuottajajärjestöjen olisi myös omalta osaltaan arvioitava järjestelmien monimutkaisuutta, ja että niiden on pyrittävä kat-somaan kokonaisuutta laatiessaan yksityiskohtaisia ehdotuksia.

Tuottajajärjestöjen mukaan niiden ensisijainen tavoite tukipolitiikkaan liittyen on muu kuin byrokratian vähentäminen. Tuottajajärjestöjen toiminnan ensisijainen tavoite on viljelijä-

estön tulokehityksen parantaminen ja toimeentulon turvaaminen. Tavoitteena on myös se, että maataloustuotanto ja tuotantomäärät ylläpidetään sellaisella tasolla, etteivät kansallinen omavaraisuus ja huoltovarmuus vaarannu. Lisäksi tuottajajärjestöjen tavoitteena on lisätä markkinalähtöisyyttä ja varmistaa markkinoiden toimivuutta.

Tuottajajärjestöjen tavoitteena on luonnollisesti myös tukijärjestelmien yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen, mutta vasta edellä mainittujen tavoitteiden täyttyessä. Tuottajajärjestöjen näkemyksen mukaan tukijärjestelmien monimutkaisuus johtuu pääsääntöisesti Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan ja valtiontukisääntöjen tiukoista ehdoista. Tästä johtuen tukijärjestelmien merkittävä yksinkertaistaminen vaatisi koko Euroopan unionia koskevia säädösmuutoksia. Tuottajajärjestöt vaikuttavat myös omalta osaltaan Euroopan unionin päätöksentekoon muun muassa maatalouspoliittisten uudistusten yhteydessä.

Työryhmän saaman näkemyksen mukaan tuottajajärjestöt ovat sitoutuneet byrokratian vähentämiseen. Tuottajajärjestöt pyrkivät myös maatalous- ja tukipolitiikan valmistelutyössä aina vähentämään viljelijöiden ja maataloushallinnon byrokratiaan liittyvää työtaakkaa mahdollisuuksiensa mukaan.

Työryhmän näkemyksen mukaan sekä tuottajien että valtion tukineuvottelijoiden tulisi ottaa tukineuvotteluissa aikaisempaa paremmin huomioon, mitä vaikutuksia tukineuvotteluissa käsiteltävinä olevista ehdotuksista aiheutuu viljelijöille ja hallinnolle.

2.3. Lainsäädännön sähköinen asiointi

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan viljelijöiltä, tuottajaorganisaatioilta ja hallinnon edustajilta on tullut palautetta lainsäädäntöön liittyvistä tiedon saannin ongelmista. Raportin mukaan ongelmaksi on koettu yhden tietyn palvelupisteen puuttuminen, jossa koko maataloustukiin liittyvä lainsäädäntö asetuksineen olisi koottuna. Selvitysmies Suomela ehdottaa, että Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö koottaisiin yhteen portaaliin.

Suomessa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö on koottuna sähköisesti Finlex – Valtion säädöstietopankkiin (www.finlex.fi). Finlexin lainsäädäntökokonaisuus koostuu kuudesta osiosta: ajantasainen lainsäädäntö, säädökset alkuperäisinä, säädösmuutosten hakemista, sähköinen säädöskokoelma ja säädöskäännökset. Finlex on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton Internet-palvelu. Finlexin sisällön tuottaa ja sitä ylläpitää Edita Publishing Oy. Finlexin sisältö on suurimmaksi osaksi tekijänoikeuslain (404/1961) 9 §:n nojalla tekijänoikeudesta vapaata. Osa Finlexin tietokannoista – kuten ajantasainen lainsäädäntö ja säädösmuutosten hakemisto – sisältää kuitenkin myös sisällöltään tekijänoikeudellisesti suojattua aineistoa. Tekijänoikeudellisesti suojatuista tietokannoista kopioituja dokumentteja ei siis saa käyttää esimerkiksi uusien tietokantojen tai muiden julkaisujen tuottamiseen.

Euroopan unionin lainsäädäntö on sähköisesti saatavilla Euroopan komission verkkosivustolta (<http://europa.eu/>) tai suoraan komission verkkosivuston EUR-Lex tietokannasta (<http://eur-lex.europa.eu/fi/index.htm>). EUR-Lex sivustoilla on linkit muun muassa Euroopan yhteisöjen viralliseen lehteen, perussopimuksiin sekä voimassa olevaan yhteisölain-

säädäntöön mukaan lukien konsolidoitu lainsäädäntö. Lisäksi sivustolta voi hakea neuvoston ja komission direktiivit, asetukset ja päätökset esimerkiksi viitenumeron tai julkaisuviitteen avulla. EUR-Lex sivustoilla oleviin tietoihin liittyy vastuuvapauslauseke, tekijänoikeutta koskeva huomautus sekä tietosuojaa koskevia määräyksiä.

Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston ulkoisten Internet -sivujen (www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous.html) uudistaminen on aloitettu vuonna 2008 siten, että sivustolle on lisätty kansallisen maataloustukilainsäädännön osalta linkit Finlexin ajantasaiseen lainsäädäntöön. Uudistuksen jälkeen sivuja käyttävä pääsee painamalla esimerkiksi linkkiä "laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001)" suoraan Finlexin osioon "ajantasainen lainsäädäntö" tämän lain osalta. Maatalousosaston sivustolle on tehty myös linkit keskeisiin maataloustukia koskeviin valtioneuvoston asetuksiin. Maatalousosaston ulkoisten Internet -sivujen lainsäädäntöosion uudistamista on tarkoitus edelleen jatkaa muun muassa parantamalla lainsäädäntöosion rakennetta sekä lisäämällä linkit keskeisiin Euroopan unionin säädöksiin.

Edellä sanottu huomioon ottaen työryhmä ei pidä tarpeellisena eikä mahdollisenakaan selvitysmiehen ehdottaman portaalin luomista muun muassa tekijänoikeudellisista syistä. Työryhmä katsoo, että maatalousministeriön hallinnon Internet -sivustojen kehittämistä on jatkettava muun muassa siten, että maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuuksiviraston Internet -sivuille lisättäisiin linkin niiden toimialaan kuuluvien säädöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin.

2.4. Käytetään samoja standardeja

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että eläinyksiköt vaihtelevat tukimuodosta toiseen, mitä aiheuttaa turhaa sekaannusta viljelijöiden keskuudessa, ja saattaa pahimmassa tapauksessa jopa aiheuttaa ongelmia tuen saannin suhteen. Esimerkkinä selvitysmies mainitsee sian, jonka eläinyksikkömääritelmä vaihtelee luonnonhaittakorvauksen kansallisessa lisäosassa ja ympäristötuesta. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että tulevaisuudessa on aina käytettävä CAP:n mukaisia määritelmiä, poikkeuksia ei saa tehdä.

Tavoite käyttää samoja eläinyksikkökertoimia kaikissa tukijärjestelmissä on periaatteessa hyvä, mutta erittäin vaikea toteuttaa. Euroopan unionin suorien tukien järjestelmän (CAP), kansallisten tukien ja luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan eläinyksikkökertoimet ovat samoja, joten tulo- ja tuotantotuissa ei ole eroa eläinyksikkökertoimien suhteen. Kansallisten tukien eläinyksikkökertoimet määriteltiin pääosin liittymisneuvottelujen yhteydessä tai jäsenyyden ensimmäisinä vuosina. Kansallisten tukien eläinyksikkökertoimien muuttaminen edellyttäisi uusia neuvotteluja komission kanssa ja komission kansallisia tukia koskevien päätösten muuttamista.

Ympäristötuesta käytetään muista tukijärjestelmistä poikkeavia eläinyksikkökertoimia. Ympäristötuen eläinyksikkökertoimista säädetään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1974/2006 ja eläinyksikkökertoimet ovat siten samat koko Euroopan unionin alueella. Eläinyksikkökertoimien muuttaminen

vaatisi edellä mainitun komission asetuksen muuttamista, minkä onnistumista voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä – varsinkin, jos muutos koskisi ainoastaan Suomen käyttämiä eläinyksikkökertoimia. Ympäristötuen eläinyksikkökertoimet perustuvat lannan ravinnesisältöön, kun muiden tukijärjestelmien eläinyksikkökertoimet ovat lähinnä taloudellisia.

Ympäristötuen osalta Suomessa olisi mahdollista tehdä joitain muutoksia komission asetuksen puitteissa. Muutosten tekeminen ei olisi kuitenkaan järkevää eikä mielekästä kesken sitoumuskauden, vaan mahdolliset muutokset tulisi ajoittaa uuden ympäristötukiohjelman käyttöönottoon. Mahdolliset muutokset ympäristötuen eläinyksikkökertoimiin tulee kuitenkin valmistella osana ympäristötuen laajaa valmistelutyötä. Jos muutoksia ehdotetaan tehtäväksi, tulee tuossa yhteydessä huomioida myös tukien mahdollinen siirtyminen tuotantosuintien tai -muotojen välillä.

Työryhmän näkemyksen mukaan ei ole mahdollista käyttää vain Euroopan unionin suorien tukien järjestelmän mukaisia määritelmiä. Työryhmä ei näe myöskään mahdolliseksi tehdä muutoksia eläinyksikkökertoimiin kesken ohjelmakauden. Mahdollisia uusia tukimuotoja valmisteltaessa tulisi välttää uusien eläinyksikkökertoimien luomista ja pyrkiä hyödyntämään nykyisin käytössä olevia eläinyksikkökertoimia. On myös otettava huomioon, että kun maataloustukipolitiikka muuttuu entistä markkinalähtöisemmäksi, tuen ja tuotantomäärien välinen yhteys heikkenee tai jopa häviää, jolloin myös eläinyksikkökertoimien merkitys vähenee.

2.5. Hakuopas ja tukihakemuslomakkeet

Selvitysmies Suomela ehdottaa raporttinsa kohdissa 8.5, ja 8.6., että hakuoppaita ja tukihakemuslomakkeita tulisi kehittää entistä käyttäjäystävällisemmäksi ja yksinkertaisemmaksi. Hakuoppaiden osalta selvitysmies Suomela ehdottaa, että hakuoppaiden sisällysluetteloa ja hakemistoa tulisi kehittää käyttäjäystävällisemmäksi, käsitteistöä pitäisi selventää ja muutokset tulisi merkitä selkeämmin. Lisäksi selvitysmies ehdottaa selkeämmän kalenterin lisäämistä hakuoppaaseen eri tukimuotojen hakuajankohdille. Täyttöohjeiden sisällön tulisi selvitysmiehen mukaan olla selkeämpi ja täyttöohjeisiin pitäisi lisätä esimerkkejä. Esimerkit voisivat olla myös Internetissä, jolloin välttyttäisiin lisäpainoksilta. Tukihakemuslomakkeiden osalta selvitysmies Suomela ehdottaa, että kevään tukihakemuslomakkeet tulisi postittaa yhtenä postilähettyksenä. Hakuoppaita ja -lomakkeita tulisi jatkuvasti kehittää entistä yksinkertaisemmiksi ja asiakasystävällisemmiksi ja tilastoja ja lajike-tietoa varten kerättävä informaatio tulisi olla selvästi erillään.

Sekä hakuopasta että tukihakemuslomakkeita on kehitetty tukivuodelle 2008. Vuoden 2008 hakuopasta on selkeytetty aiempien vuosien hakuoppaisiin verrattuna ja siinä tuodaan selkeästi esille kutakin tukimuotoa käsittelevän luvun alussa ne muutokset, joita kyseissä tukimuodossa on tapahtunut. Nämä muutokset sekä uudet asiat on painettu luvun alkuun eriväriselle pohjalle kuin muu hakuopas, jolloin ne erottuvat helposti muusta tekstistä. Lisäksi hakuoppaaseen on lisätty muun muassa yhteenvetotaulukko kansallisista kotieläintuista vuonna 2008.

Vuonna 2008 tukihakemuslomakkeista on poistettu sellaisia tietoja, jotka olivat epäolennaisia tai joita kysytään jo muussa yhteydessä. Lisäksi Maaseutuvirasto pyrki vuonna 2008 vähentämään tukihakemuslomakkeiden määrää ja eräiden lomakkeiden – kuten 101D

(maatilan osalliset 2008) ja 103A (tukioikeuslomake 2008) – osalta luovuttiin lomakkeiden vuosittaisesta palauttamisesta.

Vuonna 2008 hakuoppaan, täyttöohjeen ja tukihakemuslomakkeiden postilähetyksiä vähennettiin siten, että ne lähetettiin tuenhakijoille pääsääntöisesti kahdessa erässä; ensimmäisessä lähetyksessä esitetyt lomakkeet ja toisessa lähetyksessä hakuoppaat sekä ei-esitetyt lomakkeet. Näiden päälähetysten lisäksi lähetettiin kolme erillistä lähetystä, mutta ei kuitenkaan kaikille tuenhakijoille. Erillislähetykset koskivat vuonna 2008 annettavia uusia ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausitoumuksia sekä tukialueilla A ja B vuonna 2008 haettavia Etelä-Suomen erikoiskasvitukea ja kotieläintilojen hehtaaritukea.

Vuonna 2009 hakuopasta, täyttöohjetta ja tukihakemuslomakkeita on tarkoitus edelleen kehittää ja selkeyttää niiden sisältöä. Vuonna 2009 Maaseutuvirastossa pääpaino on kuitenkin sähköisen tukihaun kehittämisessä ja järjestämisessä, mikä vaikuttaa hakuoppaiden ja tukihakemuslomakkeiden kehittämiseen käytettävissä oleviin resursseihin. Jos poliittiset ratkaisut vuoden 2009 tukijärjestelmien rakenteesta ja tärkeimmistä tukiehdoista tehdään aikaisempia vuosia aiemmin, vuoden 2009 hakuoppaan, täyttöohjeen ja tukihakemuslomakkeiden valmistelua olisi mahdollista aikaistaa vuonna 2008 siten, että tukihakemuslomakkeet saataisiin valmiiksi joulukuussa 2008 ja hakuopas ja täyttöohje valmistuisivat tammikuussa 2009. Tällöin Maaseutuvirastolla olisi paremmat mahdollisuudet keskittää postilähetyksiä muutamaa lähetykseen sekä panostaa entistä enemmän hakuoppaan ja täyttöohjeen käyttäjäystävällisyyteen ja luottavuuteen. Valmistelun aikaistaminen vähentäisi myös hakuohjeiden ja tukihakemuslomakkeiden virhemahdollisuuksia sekä korjaus- ja lisäsivujen tarvetta.

Maaseutuvirasto jatkaa tulevana vuosina hakuoppaiden ja tukihakemuslomakkeiden kehittämistä. Tässä kehitystyössä Maaseutuvirasto ottaa huomioon sähköisestä tukihausta saatavan palautteen sekä sähköisen tukihaun asettamat vaatimukset hakuoppaille ja tukihakemuslomakkeille. Maaseutuviraston pidemmän aikavalin tavoitteena on koota kansallisia kotieläintukia ja Euroopan unionin eläinpalkkioita koskevat ohjeet yhteen oppaaseen.

Työryhmä toteaa, että selvitysmiehen ja työryhmän työn kuluessa Maaseutuvirasto on kehittänyt hakuoppaita ja tukihakemuslomakkeita selkeämmiksi. Työryhmä pitää tärkeänä, että Maaseutuvirasto panostaa jatkossakin hakuoppaiden ja tukihakemuslomakkeiden kehittämiseen entistä selkeämmiksi ja yksinkertaisemmiksi. Työryhmä toteaa kuitenkin, että hakuoppaan ja tukihakemuslomakkeiden monimutkaisuus johtuu Suomen maataloustukijärjestelmän rakenteesta, minkä vuoksi näiden yksinkertaistaminen on haasteellista.

2.6. Tilatukeen oikeuttavien tukioikeuksien siirrot

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan tukioikeuksien siirrot ovat aiheuttaneet useita ongelmatilanteita, koska Euroopan unionin asettamiin pinta-alaperusteisen tilatuen säädöksiin on lisätty kansallisia lisäsäädöksiä. Selvitysmies ehdottaa raportissaan, että tilatukeen kiinteästi liitettyä peruslohkojärjestelmää olisi myös kehitettävä ja että tukioikeuksia ja niiden siirtoa tulisi kehittää yhdessä peruslohkojärjestelmän kanssa. Selvitysmies ehdottaa, että järjestelmän kehittämiseksi olisi asetettava työryhmä, jonka tehtävänä olisi käydä yksityiskohtaisesti läpi ongelmat ja löytää käytännönläheisiä ratkaisuja vähentämään viljelijöille

koituvaa haittaa. Selvitysmiehen raportin liitteenä numero viisi on yksi mahdollinen ratkaisu.

Työryhmän näkemyksen mukaan selvitysmiehen raportin alaotsikko viittaa tilatuen tukioikeuksiin, mutta asian ydin on kuitenkin ilmeisesti ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen (LFA) lohkosidonnaisuudessa tukikelpoisuudessa, jota käsitellään raportin liitteessä numero viisi.

Ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausjärjestelmien kautta maksettava rahamäärä on kunkin ohjelmakautta kohti tarkoin rajattu. Tukimenekin kontrolloimiseksi Suomessa on otettu käyttöön menetelmä, jossa tukea maksetaan vain erikseen tukikelpoisiksi määritetyille peruslohkoille. Suomessa käyttöön otettu lohkokytkentä on kuitenkin käytännössä hyvin raskas toimintamalli. Tukikelpoiset lohkot tulee erikseen ilmoittaa peruslohkolomakkeella. Peruslohko voi tietyissä tilanteissa menettää tukikelpoisuutensa ja viljelijät kokevat epäoikeudenmukaisena sen, etteivät kaikki lohkot ole tukikelpoisia. Jos tukikelpoisuus siirretään peruslohkolta toiselle, tästä seuraa usein tarve jakaa rekisterissä oleva peruslohko kahdeksi eri lohkoksi, mikä ei ole rekisterin tietosisällön kannalta hyvä asia. Euroopan komissio on valvontakäyntiensä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että maastossa yhteisiä lohkoja ei tulisi pilkkoa.

Selvitysmiehen raportin liitteessä numero viisi on esitetty kaksi vaihtoehtoista toimintamallia. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ehdotetaan, että kullekin peruslohkolle määriteltäisiin lohkon varsinaisen pinta-alan lisäksi erillinen viiteala, joka ilmoittaisi lohkon tukikelpoisuuspinta-alan. Tämä antaisi selvitysmiehen mukaan viljelijälle suuremman mahdollisuuden järjestellä peruslohkojaan tarkoituksenmukaisemmiksi ilman vaikutuksia tukikelpoisuuteen. Toisessa vaihtoehdossa ehdotetaan, että peruslohkot irrotetaan ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvaussitoumuksista.

Ensiksi mainitun mallin toteuttamiskelpoisuutta selvitettiin maa- ja metsätalousministeriössä alkuvuonna 2008 ja se on monessa suhteessa hyvä ajatus. Ongelmaksi muodostui kuitenkin ensinnäkin se, että sitoumuskäsittelyä ei kuitenkaan voida muuttaa kesken ohjelmakauden. Toiseksi ongelmaksi muodostui mahdollisen muutoksen tekninen toteutus. Koska muutoksen vaatimat tietojärjestelmämuutokset olisivat olleet hyvin suuria, hankkeesta luovuttiin.

Toiseksi mainitun vaihtoehdon mukainen menettely yksinkertaistaisi huomattavasti tukijärjestelmää ja vähentäisi peruslohkojen pilkkomistarvetta. Muutos on kuitenkin niin suuri, ettei sitä voi toteuttaa kesken ohjelmakauden. Seuraavaa maaseutuohjelmaa valmisteltaessa edellä mainittu näkökulma tulee kuitenkin ottaa yhdeksi peruslähtökohdaksi.

*Työryhmä katsoo, että selvitysmiehen esittämät vaihtoehtoiset muutokset ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi poistamalla peruslohkosidonnaisuus, ovat toteutettavissa vasta seuraavalla ohjelmakaudella. Työryhmä pitää hyvin tarkoituksenmukaisena, että **silloin** ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen tukimenekin kontrollointi toteutetaan ilman lohkokytkentää. Tämä yksinkertaistaisi merkittävästi tukijärjestelmiä ja vähentäisi peruslohkojen pilkkomistarvetta (katso myös luku 2.15 "Valtakunnalliset tilusjärjestelyt"). Tarvittavat muutokset on valmisteltava riittävän ajoissa ja huolella, koska muutoksen vaikutukset tukijärjestelmiin olisivat melko mittavia.*

Työryhmä toteaa, että seuraavan ohjelmakauden suunnittelua varten perustetaan tarpeellinen määrä työryhmiä valmistelevaan kyseisiä järjestelmiä.

2.7. Tukien maksatukset

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että tukien maksatusajankohdat ovat tulleet useaan otteeseen esille, niin suoraan viljelijähaastatteluissa ja viljelijäpalautteissa kuin myös tuottajaorganisaatioiden ja muiden tahojen yhteydessä. Nykyinen järjestelmä ei selvitysmiehen raportin mukaan kannusta pitkäjänteiseen taloudelliseen suunnitteluun, viljelijät ottavat usein tilapäisiä lainoja turvatakseen jatkuvan taloudellisen tasapainon. Selvitysmies Suomela toteaa edelleen raportissaan, että uuden 141 -sopimuksen myötä tuotantosidonnaisuus vähenee entisestään, mutta tämän myötä ilmenee myös uusia ongelmia. Sika- ja siipikarjatalouden tuet irrotetaan tuotannosta vuonna 2009 ja tuki siirtyy ja muuttuu osaksi hehtaariperusteista LFA -tukea. Nämä muutokset vaikuttanevat raportin mukaan mahdollisuuteen hakea kansallisten kotieläintukien ennakkoa ja aiheuttavat todennäköisesti häiriöitä viljelijöiden taloudellisiin laskelmiin. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että tukien maksamista ja jaksottamista tulisi selvittää.

Tukien maksatuksia tehdään sekä keväällä että syksyllä tämän raportin liitteen numero 1 mukaisella aikataululla. Ainoastaan pinta-alatukia saavien maatilojen tukien maksatukset painottuvat syksyyn ja loppuvuoteen. Kotieläintiloilla on sen sijaan suurempia maksatuksia myös kevään aikana (ennakot).

Ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus on maksettu viime vuosina yhtenä eränä syys-lokakuussa. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta annetun komission asetuksen (EY) N:o 1975/2006 artiklan 9 mukaan ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus voitaisiin maksaa kahdessa erässä. Tällöin voitaisiin maksaa kaikille tuensaajille enintään 75 prosenttia tuesta ennalta tiedossa olevana maksupäivänä. Loppuosa tuesta eli 25 prosenttia voitaisiin maksaa aikaisintaan, kun kaikkien maatilojen valvonta on suoritettu, tai jonain myöhäisempänä, ennakkoon sovittuna päivänä esimerkiksi seuraavan vuoden puolella.

Tuen 75 prosentin ennakon maksamisen edellytyksenä on, että hallinnolliset tarkastukset tulee olla tehty. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat suorittaneet tarkistuslistojen mukaiset tarkastukset ja tehneet tarvittavat merkinnät papereihin ja tietojärjestelmiin. Tämän lisäksi eri rekisteritiedoista tehtävät ristiintarkastukset tulee olla tehtyinä sen kartoittamiseksi, ettei tiloille maksettaisi enakkona mahdollisen riskin ylittävää summaa. Edellä tarkoitetuissa ristiintarkastuksissa viljelijän tukihakemuksessa ilmoittamaa pinta-alaa verrataan peltolohkokisterin pinta-alaan.

Kahteen maksuerään siirtymisessä hyvänä puolena olisi, että maksupäivän ennakoitavuus paranisi, koska kaikki maatilat – myös valvonnassa olevat – saisivat ennakkoon 75 prosenttia tuesta. Toisaalta 25 prosenttia tuesta siirtyisi kaikkien viljelijöiden osalta maksettavaksi myöhäisempään ajankohtaan, mikä voisi heikentää viljelijöiden maksuvalmiustilannetta lokakuussa, jolloin lainojen toinen vuotuinen erä lyhennyksistä ja koroista pääsääntöisesti erääntyy.

Euroopan unionin kokonaan rahoittamien suorien tulotukien maksamisesta säädetään yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 artiklassa 28, jonka mukaan nämä tuet maksetaan kerran vuodessa modulaation lisämäärää lukuun ottamatta. Tuot voidaan maksaa 1 päivän joulukuuta ja 30 päivän kesäkuuta välisenä aikana. Ennakoiden maksaminen on tietyissä tilanteissa mahdollista komission luvalla.

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta (ns. terveystarkastus) saavutetun poliittisen yksimielisyyden mukaan Euroopan unionin kokonaan rahoittamat suorat tulotuet voitaisiin jatkossa maksaa enintään kahdessa erässä, kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä joulukuuta. Tämän ns. terveystarkastuksen lopputulos ei siis aikaistanut aikaisinta mahdollista tuenmaksupäivää. Jos suorien tulotukien maksuaikataulua muutettaisiin ja siirryttäisiin tukien maksatukseen kahdessa erässä, suorien tulotukien maksatusta voitaisiin haluttaessa jaksottaa myös keväälle, mutta tämä tarkoittaisi sitä, että viljelijät saisivat tukimaksunsa myöhemmin kuin nykyisin.

Kotieläintalouden kansallisista tuista säädetään maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetussa laissa (1559/2001), jäljempänä *kansallisten tukien laki*. Sika- ja siipikarjatalouden tuet irrotetaan tuotannosta vuoden 2009 alusta lukien tukialueilla A ja B (Etelä-Suomi) ja tuotannosta irrotettua tukea koskevat lain muutokset tulivat voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2008 lailla 283/2008. Kansallisten tukien lain 10 §:n mukaan kotieläintalouden tuille – mukaan lukien tuotannosta irrotettu sika- ja siipikarjatalouden tuki – voidaan maksaa ennakkoa. Ennakon määräytymisperusteista ja sen suuruudesta säädetään lain mukaan valtioneuvoston asetuksella. Kansallisen kotieläintalouden tuen ennakon määräytymisestä ja sen suuruudesta tukialueilla A ja B säädetään vuosittain Etelä-Suomen kansallisesta tuesta annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Vuodelta 2009 maksettavaa Etelä-Suomen kansallista tukea koskeva valtioneuvoston asetus on tarkoitus antaa tammikuussa 2009. Mainitussa asetuksessa säädetään myös tuotannosta irrotetun sika- ja siipikarjatalouden tuen ennakon määräytymisperusteista ja suuruudesta. Sika- ja siipikarjatalouden tuotannosta irrotetun tuen ennakot haetaan ja maksetaan samassa aikataulussa kuin aikaisempinakin vuosina tuotantoon sidottujen kotieläintalouden tukien osalta. Sika- ja siipikarjatalouden tuen irrottaminen tuotannosta ei siten vaikuta mahdollisuuteen hakea ja saada tuen ennakkoa vuonna 2009.

Työryhmä toteaa, että on tärkeää selvittää tarkemmin, mitä hyötyjä ja haittoja seuraisi ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen maksamisesta kahdessa erässä – ennakkomaksuna ja lopullisena tukena. Työryhmän alustavan arvion mukaan kahteen maksuerään siirtymisessä hyvänä puolena olisi, että maksupäivän ennakoitavuus paranisi, koska kaikki maatilat, myös valvonnassa olevat, saisivat ennakkoon 75 prosenttia tuesta. Toisaalta 25 prosenttia tuesta siirtyisi kaikkien viljelijöiden osalta maksettavaksi myöhäisempään ajankohtaan, mikä voisi heikentää viljelijöiden maksuvalmiustilannetta lokakuussa, jolloin useimpien lainojen lyhennysten ja korkojen toinen vuotuinen maksuerä erääntyy.

Työryhmä ei kannata Euroopan unionin kokonaan rahoittamien suorien tukien maksatusten jaksottamista vaan pitää tärkeämpänä sitä, että viljelijät saavat heille kuuluvat maataloustuet niin aikaisin, kuin se on mahdollista.

2.8. Maksatuspäätökset

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että nykyjärjestelmän käytännön toteutuksessa jokaiselle viljelijälle lähetetään automaattisesti hyvin perusteltu raskaasti luettava valituskelpoinen tukien maksatuspäätös. Raportin mukaan asiaa on tuotu esille niin hallinnon kuin viljelijöidenkin toimesta; hallinnollisesti valituskelpoisen päätöksen tuottaminen jokaiselle viljelijälle on erittäin aikaa vievä prosessi. Viljelijät ovat raportin mukaan valittaneet päätöksen luettavuudesta ja toivoneet yksinkertaisempaa päätöstä. Yksityiskohtaisen maksatuspäätöksen lähettämisen perusteena on viljelijöiden oikeusturvan turvaaminen. Selvitysmiehen raportin mukaan hallinnolta on tullut yksi idea maksatuspäätösten kehittämiseen eli että päätöksestä lähetettäisiin lyhyempi yhteenveto pääkohdista, ja jos viljelijä haluaa valituskelpoisen päätöksen, saisi hän sen tarkoituksenmukaisessa ajassa niin sanotun Kelan mallin mukaan. Selvitysmies Suomelan mukaan tämä helpottaisi huomattavasti sekä viljelijöiden että hallinnon työtä.

Yleistä lainsäädännöllistä taustaa

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallinnon peruseriaatteista säädetään hallintolaissa (434/2003), jossa säädetään muun muassa hyvän hallinnon periaatteista sekä asian käsittelyä koskevista vaatimuksista ja asian ratkaisemisesta. Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja ajankohta, asianosaiset, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisumenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa hallintolain 46 §:n mukaan. Jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, siihen on hallintolain 47 §:n mukaan liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksessa tulee mainita valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava, sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Lisäksi valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Kansaneläkelaitoksen tekemien päätösten lainsäädännöllisestä taustasta

Työryhmä on selvittänyt selvitysmies Suomelan viittausta niin sanottuun Kansaneläkelaitoksen malliin. Kansaneläkelaitoksesta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001), jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa. Näitä mainittuja lakeja ovat muun muassa kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), asumistukilaki (408/1975, opintotukilaki (65/1994), eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007) ja sairausvakuutuslaki (1224/2004).

Kansaneläkelaitoksen tekemiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimman hallinto-oikeuteen, jollei muutoksenhausta muualla toisin säädetä. Tältä osin sääntely vastaa esimerkiksi ministeriön tekemien hallintopäätösten muutoksenhakua. Edellä mainittuihin eri sosiaaliturvaetuuksia koskeviin erityislakeihin sisältyy kuhunkin omat muutoksenhakusäännöksensä. Opintotukilain nojalla tehtyihin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla opintotuen muutoksenhakulautakunnalta ja muutoksenhalulautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla vakuutusoikeuteen. Kaikkien muiden edellä mainittujen lakien nojalla tehtyihin päätöksiin henkilö saa hakea valittamalla muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta ja muutoksenhalulautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla vakuutusoikeuteen.

Tiettyihin Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien suuruuden muutoksista ei hyvin rajatuissa, lailla erikseen säädetyissä tilanteissa anneta erillistä päätöstä, vaan edunsaaja saa päätöksen pyydettäessä. Tällaista sääntelyä on käytetty silloin, kun lailla muutetaan etuuden suuruutta, kuten esimerkiksi kansaneläkkeen tai perhe-eläkkeen määrää. Kansaneläkelakiin sisältyy säännökset muun muassa kansaneläkkeen ja perhe-eläkkeiden suuruudesta euroina. Kansaneläkelain muuttamisesta annetun lain (1151/2007), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008, siirtymäsäännöksen mukaan "tämän lain voimaan tullessa maksussa oleva kansaneläke ja kansaneläkkeen täydennysosa muutetaan tämän lain mukaisiksi 1 päivästä tammikuuta 2008. Muutos tehdään ilman hakemusta ja eläkkeen muuttamisesta annetaan päätös eläkkeensaajan pyynnöstä." Kansaneläkelain voimaantulosta annetun lain (569/2007) 1 §:n 7 momentin mukaan muutokset kansaneläkkeeseen ja perhe-eläkkeeseen tehdään ilman hakemusta ja eläkkeen muuttamisesta annetaan päätös pyydettäessä. Nämä kansaneläkkeen ja perhe-eläkkeen suuruuteen lailla säädetyt muutokset koskivat useita satoja tuhansia kansalaisia.

Myös esimerkiksi lapsilisän ja opintorahan suuruudesta säädetään lailla. Kun lailla muutetaan lapsilisän tai opintorahan euromääräistä suuruutta, näitä etuuksia saaville ei anneta lainmuutoksen voimaan tultua erillistä päätöstä. Lapsilisää tai opintorahaa haettaessa annetaan hakijalle aina valituskelpoinen päätös.

Myös sairausvakuutuslakiin sisältyy poikkeus päätöksen antamisvelvollisuudesta. Sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään suorakorvausmenettelystä lääkkeiden, lääkärinpalkkioiden, hammaslääkärinpalkkioiden, tutkimuksen ja hoidon sekä kuljetuskorvauksen osalta. Tällöin apteekki tai palvelun tuottaja veloittaa asiakkaalta hinnan, josta on vähennetty sairausvakuutuslain nojalla korvattava osuus, ja Kansaneläkelaitos maksaa korvauksen suoraan apteekille tai palvelun tuottajalle. Pykälän 2 momentin mukaan " Jos tämän lain mukainen korvaus maksetaan 1 momentin nojalla apteekille tai palvelujen tuottajalle, korvauksen maksamisesta ei anneta vakuutetulle kirjallista päätöstä. Päätös on kuitenkin annettava, jos vakuutettu sitä vaatii. Vaatimus on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa lääkkeen ostamisesta tai palvelun saamisesta."

Lisäksi voi todeta, että kansalaisen oikeus tietyn suuruiseen eläkkeeseen tai kansalaisen lakiin perustuvat sosiaalietuudet ja niiden määrät ovat sellaisia, joihin heillä on subjektiivinen oikeus eli sellaisia etuuksia, joiden saamiseen heille on laissa säädetty nimenomainen oikeus.

Maataloustukia koskevat päätökset

Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992) annetun lain 10 §:n mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tekemään päätök-

seen haetaan muutosta tekemällä kirjallinen oikaisuvaatimus sille työvoima- ja elinkeinokeskukselle, jonka toimialueella asianomainen kunta sijaitsee. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan.

Maataloustukia koskevat päätökset koskevat aina yksilöä. Ne eivät ole myöskään suuria massoja koskevia päätöksiä eikä tukien euromääräinen suuruus määräydy lain säännösten nojalla. Viljelijöillä ei ole myöskään lakiin perustuvaa subjektiivista oikeutta maataloustukeen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 7 päivänä huhtikuuta 2005 antamassaan ratkaisussa (344/1/05) todennut muun muassa seuraavaa: "

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:stä ilmenee, että mainitussa laissa tarkoitettuja tukia voidaan myöntää valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa. Tämän mukaisesti kenelläkään ei ole lakiin perustuvaa subjektiivista oikeutta maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain mukaiseen tukeen, vaan tukea voidaan myöntää ainoastaan eduskunnan kyseiseen tarkoitukseen talousarviossa myöntämien määrärahojen rajoissa. Eduskunnan myöntämät määrärahat asettavat ehdottoman ylärajan kansallisten tukien yhteismäärälle. Määrärahan mitoittamiseen vaikuttaa muun muassa se, mihin tarkoituksiin Euroopan yhteisö on sallinut kansallista tukea myönnettäväksi sekä Euroopan yhteisön eri tarkoituksiin hyväksymän kansallisen tuen tukitaso. Tämäkin Euroopan yhteisön yhteisestä maataloudesta lähtevä perusvaatimus on kirjattu kansallisen lain 4 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan tukien määrää tai niiden myöntämisen edellytyksiä muutetaan Euroopan yhteisön tekemän päätöksen perusteella.

Perustuslain 15 §:n perusteella perusoikeutena suojatuksi omaisuudeksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu erilaiset julkisen vallan avustukset ja muut velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi. Kysymys on useimmiten ollut työntekijöiden ja muiden edunsaajien oikeudesta tietyn suuruiseen eläkkeeseen tai kansalaisten lakiin perustuvista sosiaalietuksista ja niiden määrästä. Nyt esillä olevan asian oikeudellisen tarkastelun kannalta olennaista on, että vuodelta 2005 maksettavasta luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta annettavassa asetuksessa ei ole kysymys edunsaajille jo maksettaviksi langenneista avustuksista. Sen ohella on todettava, että julkisen vallan avustuksia ja muita vastaavia velvoitteita koskevissa perustuslakivaliokunnan ratkaisuissa on ollut kysymys kansalaisten ja muiden edunsaajien subjektiivisista oikeuksista eli sellaisista etuuksista, joiden saamiseen heillä on laissa säädetty nimenomainen oikeus. Kuten edellä on maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 1 §:ään viitaten todettu, sellaisesta lakisääteisestä oikeudesta ei ole kansallisissa tuissa kysymys.

Yhteenvedo maksatuspäätöksistä

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten tekemät maataloustukipäätökset voidaan analogisesti rinnastaa Kansaneläkelaitoksen tekemiin yksittäistä edunsaajaa koskeviin päätöksiin, joihin liitetään aina valitusosoitus. Selvitysmiehen raportin mukaista niin sanottua Kellan mallia selvitysmiehen esittämässä muodossa ei ole olemassa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Todettakoon lisäksi, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ar-

vostellut esimerkiksi 22 päivänä marraskuuta 2005 antamassaan ratkaisussaan Dnro 2484/2/03 työvoima- ja elinkeinokeskusta siitä, ettei tuenhakijalle oltu annettu valituskel-poista päätöstä.

Jos kuitenkin katsottaisiin muun muassa perustuslaki ja hallintolaki huomioon ottaen ole-van mahdollista rajoittaa maataloustukia koskevan muutoksenhakukelpoisen päätöksen saamista, tulisi ottaa huomioon myös hallinnolliset seuraamukset. Osa tukipäätösten ras-kaudesta johtuu perustelujen ohella siitä, että tukipäätöksestä tulee olla tieto tuenmaksa-mista koskevista velvoitteista, valvonnasta ja seuraamuksista. Lisäksi maataloushallintoon tulee jäädä täydellinen päätös, josta ilmenee hakemuksen ratkaisuperusteet ja sovellettu lainsäädäntö. Eri maataloustukimuotoja ja -järjestelmiä koskevat Euroopan yhteisön ja kansallinen lainsäädäntö on huomattavan laaja ja eri tukimuotojen välillä on eroavaisuuksia. Edellä sanotusta johtuen olisi erikoista, jos viljelijä joutuisi itse ilman perusteltua pää-töstä selvittämään mitä häneltä edellytetään tuen maksamisen jälkeen ja arvioimaan onko tuki myönnetty oikein. Viljelijän oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää, että hänellä on samansisältöinen päätös kuin maataloushallinnolla esimerkiksi valvontatilanteessa.

Työryhmä toteaa, että muun muassa perustuslaki ja hallintolaki huomioon ot-taen maksuspäätöksestä ei voida jättää pois yksityiskohtaisia asiaperusteluja. Tuensaajan mahdollisuudet arvioida muutoksenhaun aiheellisuutta perus-tuvat sekä päätöksen asiaperusteluihin että sovellettuun lainsäädäntöön. Työ-ryhmän näkemyksen mukaan näiden seikkojen jättäminen pois päätöksestä heikentää viljelijän mahdollisuuksia arvioida päätöksen oikeellisuutta. Tukipää-tösten luettavuutta ja selkeyttä on voitava parantaa ilman, että viljelijän oikeus-turvan kannalta olennaisia osia päätöksistä jätetään pois. Viitaten edellä esi-tettyyn työryhmä pitää tärkeänä, että viljelijät saavat jatkossakin muutoksen-hakukelpoisen tukipäätöksen.

Tukipäätöksiin ja niiden sisältöön liittyviä kysymyksiä käsitellään tarkemmin tämän raportin luvussa 3.1.

2.9. Ympäristöluomutilojen eriyttäminen luomuvalvonnasta

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että luomuvalvonta on luomutuotteiden markki-nointia ja kuluttajia varten. Raportin mukaan luonnonmukaisen tuotannon valvontaan kuu-luu 3800 maatilaa. Luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään on kuuluttava jo-kaisen tuottajan, joka markkinoi maataloustuotteita tai elintarvikkeita luomutuotteina. Osa maataloista ei kuitenkaan markkinoi lainkaan tuottamiaan luomutuotteita luomuina, vaan tuotteet käytetään omalla maatilalla tai markkinoidaan tavanomaisena. Näidenkin maatalo-jen on kuitenkin kuuluttava luomuvalvontaan. Maatiloja, jotka eivät markkinoi tuottamiaan tuotteina luomuina, kutsutaan ympäristöluomutiloiksi. Selvitysmiehen raportin mukaan näil-lä maataloilla tarkastusten määrää voitaisiin vähentää viiteen prosenttiin nykyisestä sadas-ta prosentista. Tarkastusmäärien pienentäminen vähentäisi sekä viljelijän että hallinnon kustannuksia. Selvitysmiehen arvion mukaan hallinnon kuluja säästyisi 400 000 euroa ja ympäristöluomutiloilla säästö olisi 200 000–300 000 euroa. Selvitysmies ehdottaa, että ympäristöluomutilojen valvontamääriä tulisi vähentää selvästi.

Ympäristöluomutiloiksi kutsutaan sellaisia luomusopimuksen tehneitä maatiloja, jotka eivät kuitenkaan tuota luomutuotteita. Nämä maatilat noudattavat luomuehtoja viljelyssä ja

muussa toiminnassaan, mutta eivät markkinoi tuotteitaan luomumerkittynä. Vuonna 2006 Suomessa oli 1486 kappaletta (39 prosenttia luomutiloista) ympäristöluomutiloja, joista 555 kappaletta markkinoi tuotantonsa tavanomaisena ja 931 kappaletta käytti sadon omin tavanomaisesti hoidettujen eläintensä rehuna. Ympäristöluomutilojen syntymiseen on osaltaan vaikuttanut se, että luomutuotteiden jalostus, kauppa ja markkinointi ovat kehittymättömiä, jolloin viljelijä ei välttämättä löydä tuottamalleen tavaralle myyntikanavaa luomuna.

Niiden maatilojen, jotka markkinoivat tuotteitaan luomuna, tulee kuulua luonnonmukaisen tuotannon valvontaan, koska luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 mukaan jokainen tällainen luomutila on tarkastettava vähintään kerran vuodessa. Myös kirjanpidolle ja tavaraerien erillään pidolle on asetettu erityisiä vaatimuksia. Niillä mautiloilla, joilla ei ole tarkoitus markkinoida mitään luomuna, valvontajärjestelmä koetaan raskaaksi ja turhauttavaksi. Yksi edellytys luonnonmukaista tuotantoa koskevan erityistukisopimuksen tekemiseen on, että maatilan on kuuluttava luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään riippumatta siitä, tuottaako maatila luomua markkinoille vai ei. Luomutuella korvataan niitä ylimääräisiä kustannuksia, joita luomuehtojen noudattamisesta viljelijälle aiheutuu. Luomutukeen sisältyy siten valvontajärjestelmään kuulumisesta aiheutuvia kustannuksia.

Euroopan komissio on nähnyt luomutuotantotarkastukset tärkeäksi osaksi luonnonmukaista tuotantoa koskevia erityistukisopimuksia. Komission tarkastuksessa Suomessa vuonna 2005 tarkastajat kiinnittivät huomiota siihen, että erityistuki tulisi maksaa vasta, kun kaikki luomuun liittyvät tarkastukset on tehty. Luomutuotantotarkastusten lisäksi viisi prosenttia luomuerityistukisopimusta hakeneista mautiloista valvotaan ennen maksatuksia.

Selvitysmiehen raportissa esitetään, että ympäristöluomutiloilla luomutuotantotarkastukset tulisi tehdä vain niillä mautiloilla, joille tehdään luomuerityistukea koskevat valvonnat. Elin-
tarviketurvallisuusvirasto on 30 päivänä marraskuuta 2007 tehnyt vastaavansisältöisen ehdotuksen. Elin-
tarviketurvallisuusvirasto esitti muistiossaan, että luomuvalvontajärjestelmään olisi kuuluttava vain, jos maatila todella markkinoi tuotteitaan luomuna. Selvitysmies
Suomelan ja Elin-
tarviketurvallisuusviraston esitykset tarkoittaisivat sitä, että luomutukijärjestelmä olisi rakennettava kaksitasoiseksi. Tällöin tukitasot, tuotanto-ohjeet ja valvonta tulisi eriyttää sen mukaan tuottaako maatila markkinoille luomutuotteita vai ei.

Myös aiemmin toiminut Kasvintuotannon tarkastuskeskus teki 9 päivänä elokuuta 2005 maa- ja metsätalousministeriölle vastaavansisältöisen ehdotuksen. Ehdotusta käsiteltiin ympäristötuen valmisteluryhmän luomualatyöryhmässä, johon kuuluivat myös Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja Luomuliiton edustajat. Luomualatyöryhmä päätyi vuonna 2005 siihen lopputulokseen, ettei ole syytä luokitella luomutiloja erillisiin ryhmiin sen perusteella, myyvätkö ne luomutuotteita vai eivät. Luomutilojen eriyttäminen kahteen ryhmään aiheuttaisi ongelmia muun muassa luomutuen tasossa, valvonnan toteuttamisessa sekä tilanteissa, joissa tila haluaa siirtyä ryhmästä toiseen. Luomukäsitettä ei pidä saattaa epäselvään valoon kuluttajan ja viljelijän kannalta. Luomualatyöryhmän mielestä oli selkeintä säilyttää luomusopimuksen ehtona vuosittainen tuotantotarkastus, jolloin se tulee myös kustannusperusteeksi tuen tasoa määriteltäessä. Luomualatyöryhmässä kannatettiin ehdotusta muodostaa uusi lisätoimenpide tai erityistukisopimus, jonka ehtona olisi esimerkiksi torjunta-aineeton viljelytapa tai torjunta-aineiden rajoitettu käyttö ja viljelykierto. Ympäristötuen valmisteluryhmä käsitteli myös ehdotusta keväällä 2008 ja päätti säilyttää tuotantotarkastukset luomuerityistukisopimusten ehtona.

Luomuliitto ry on ottanut 9 päivänä maaliskuuta 2008 ehdotukseen kantaa ja sen kanta asiaan on, että nykyinen kaksijakoinen järjestelmä luomuun ja tavanomaiseen on syytä säilyttää jo pelkästään kuluttajien luottamuksen turvaamiseksi. Luomuliitto ry:n mukaan ympäristöluomu heikentäisi merkittävästi luomun hyvää ja nousussa olevaa imagoa. Uuden ympäristöluomujärjestelmän luominen johtaisi helposti sekaviin ja kohtuuttomiin säännöstöviidakkoihin. Luomuliitto ry:n mukaan siirtyminen ympäristöluomuun edistäisi myös näennäisviljelyä ja kannustaisi viljelijöitä ammattitaitoa rapauttavaan viljelykulttuuriin. Ympäristöluomujärjestelmä vaikeuttaisi lisäksi luomukotieläintilojen toimintaa, koska mahdollisuus hankkia rehueriä naapurissa olevilta ympäristöluomukasvinviljelytiloilta loppuisi. Lisäksi Luomuliitto ry oli huolissaan siitä, kuinka paljon ympäristöluomutilojen tuet laskisivat, jos siirryttäisiin keveämpään tarkastusmenettelyyn. Luomutuella korvataan viljelijälle aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, kuten luomuvalvonta.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa 2007–2013 luomutuotantotarkastukset ovat luomutuen yhtenä ehtona ja viisivuotiset luomuerityistukisopimukset on tehty tällä periaatteella. Jos luomutarkastuksista luovuttaisiin tiettyjen maatilojen kohdalla, tämä edellyttäisi ohjelmamuutosta, nykyisten sopimusten muuttamista ja tukitasojen alentamista. Jo tehtyihin luomuerityistukisopimuksiin ei voida esittää enää muutoksia. Kaikkien näiden luomuerityistukisopimusten ehtona on luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään kuuluminen.

Työryhmä näkemyksen mukaan ympäristöluomutiloja ei tule eriyttää luomuvalvonnasta ainakaan tämän ohjelmakauden aikana. Asiaan liittyviä kysymyksiä voidaan haluttaessa käsitellä seuraavan ohjelmakauden valmistelun yhteydessä.

2.10. Rekisterit ja tietojen yhteiskäyttö

Selvitysmies Suomelan raportissa todetaan, että hallinnolla on useita eri rekistereitä eri osa-alueille ja ne sisältävät suuria määriä samoja tietoja. Raportin mukaan tietoja kerätään ja päivitetään jatkuvasti tietyin ajanjaksoin eri yhteyksissä. Selvitysmiehen raportin mukaan kyseisiä tietoja voisi kerätä tarkoituksenmukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla esimerkiksi rekistereiden hallinnonvälisellä yhteiskäytöllä. Selvitysmies Suomela ehdottaa, että sähköistä järjestelmää kehitettäessä olisi otettava huomioon rekistereiden yhteiskäyttö.

Maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallinnon tehtäviin liittyvistä rekisteristä säädetään 1 päivänä toukokuuta 2008 voimaan tullessa maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetussa laissa (284/2008), jäljempänä *tietojärjestelmälaki*. Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmä muodostuu maatilojen omistajuuteen ja hallintaan liittyvistä rekistereistä, maatalouden tukemiseen, maaseudun kehittämisen tukemiseen sekä vienti- ja sisämarkkinatukiin liittyvistä asiakasrekistereistä, tukien maksuun ja valvontaan liittyvistä rekistereistä, eläinten tunnistamiseen ja jäljitettävyyteen liittyvistä rekistereistä sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin, elintarviketurvallisuuden ja kasvinterveyden varmistamiseen liittyvistä rekistereistä.

Tietojärjestelmälain 5 §:n mukaan maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmän rekistereitä pitävät maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa Maaseutuvirasto, Elintarviketurvalisuusvirasto sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Nämä vastaavat myös talletettujen tietojen oikeellisuudesta kukin oman toimialansa osalta. Maa- ja metsä-

talousministeriöllä, työvoima- ja elinkeinokeskuksilla, kuntien maaseutuelinkeino- ja elintarvikevalvontaviranomaisilla, lääninhallituksilla ja kunnaneläinlääkäreillä on oikeus käyttää ja päivittää tietoja säädettyjen tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Tietojärjestelmälain 8 §:n mukaan rekistereissä olevia julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti muulle viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitavalle taholle jos tämän luovutuksensaajan tehtävästä tai velvoitteesta on säädetty laissa, ja jos luovutus tapahtuu tätä tehtävää tai velvoitetta varten.

Rekisteritietojen käsittelyn on aina oltava asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Rekistereiden yhteiskäyttömahdollisuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon henkilötietolain (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) asettamat vaatimukset. Henkilörekistereihin voidaan kerätä tietoa ainoastaan laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Henkilötietojen yhteiskäyttöisyyttä rajoittavat siis henkilötietolain käyttötarkoitussidonnaisuus sekä muut henkilötietolain rajoitukset. Henkilötietoja käsiteltäessä on myös huomioitava perustuslain turvaama yksityisyyden suoja. Perustuslain, henkilötietolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain periaatteiden vuoksi ei voida ajatella, että jos henkilö ilmoittaa tietonsa yhteen paikkaan, tieto siirtyisi automaattisesti eri viranomaisten rekistereihin käytettäväksi vapaasti eri tarkoituksiin. Kun tarkastellaan rekistereiden yhteiskäyttöä, on lisäksi otettava huomioon vastuu rekistereissä olevien tietojen oikeellisuudesta.

Elintarvikeeturvallisuusviraston hallinnassa on tällä hetkellä kolme eläinrekisteriä; nautarekisteri, sikarekisteri sekä lammas- ja vuohirekisteri. Näistä rekistereistä säädetään yhteisölaainsäädännössä sikojen tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa neuvoston direktiivissä 2008/71/EY, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 sekä lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 21/2004. Kansallisesti edellä mainituista rekistereistä säädetään nautaeläinten merkitsemisestä ja rekisteröinnistä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1391/2006), lammas- ja vuohieläinten merkitsemisestä ja rekisteröinnistä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (469/2005) sekä sikojen merkitsemisestä ja rekisteröinnistä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (1296/2001). Lisäksi eläinrekistereistä erillisenä rekisterinä on toteutettu eläintenpitäjiä ja -pitopaikkoja koskeva rekisteri, joista eläintenpitäjäosiolla on selvä yhteys jäljempänä mainittuun asiakasrekisteriin. Pitopaikkoja koskeva rekisteriosio liittyy taas kiinteästi eläinten jäljitettävyyteen.

Eri rekisterien ja niiden sisältämien tietojen yhteiskäytöstä voidaan mainita esimerkkinä nautarekisterin tietojen käyttäminen tukihallinnossa. Nautoja koskevien kansallisten tukien ja Euroopan unionin varoista rahoitettujen tuotantopalkkioiden haku on järjestetty siten, että viljelijän tarvitsee ainoastaan ilmoittaa hakevansa nautoille maksettavaa tukea maataloustukihaun yhteydessä. Tämän jälkeen hallinto hakee vuosittaisen tuenmaksun perusteena olevat eläinmäärät nautarekisteristä ja laskee tuen määrän nautarekisterin sisältämien tietojen perusteella. Viljelijän tulee joka tapauksessa ilmoittaa nautojensa tiedot nautarekisteriin muun muassa eläintautien torjuntaan liittyvistä syistä johtuen. Rekisterien yhteiskäytön ansiosta viljelijän ei tarvitse ilmoittaa erikseen tuen perusteena olevien nautojen lukumäärää maataloustukea hakiessaan.

Nautarekisteriä hyödyntävät myös Elintarviketurvallisuusvirasto ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Esimerkiksi Elintarviketurvallisuusviraston tekemiin laboratoriotutkimuksiin – kuten TSE -tutkimuksiin ja niitä varten tietoja keräävään Esi-järjestelmään – saadaan perustietoja suoraan nautarekisteristä. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus käyttää puolestaan nautarekisteriä hyväkseen tilastotietojen keräämiseen nautaeläinten osalta. Vastaavanlaista rekisteritietojen hyväksikäyttämistä on suunniteltu lammas- ja vuohieläinten kohdalla, jolloin viljelijöiltä ei tarvitsisi erikseen kysyä tilastotietoja. Se, voidaanko erillisistä tilastokyselyistä luopua kokonaan, selviää vuoden 2009 aikana. Tilastokyselyistä luopumisen haasteena ovat yhteisöläinsäädännön asettamat erityisvaatimukset lammas- ja vuohitietojen luokitukselle.

Elintarviketurvallisuusvirastossa on aloitettu uuden yleisen eläinrekisterin rakentaminen. Rekisterin ensimmäisiksi eläinlajeiksi otettiin lampaat ja vuohet. Lammas- ja vuohirekisterin rakentamisen yhteydessä on pyritty ratkaisemaan eläinrekisterin jatkokehityksen kannalta tärkeät asiat kuten esimerkiksi eläinten perustietojen ja eläinten elinkaareen liittyvien tapahtumien rekisteröinti. Lammas- ja vuohirekisteri on otettu jaksotetusti käyttöön aikavälillä kesä–lokakuu 2008. Uuteen yleiseen eläinrekisteriin on seuraavassa vaiheessa tarkoitus saada sisällytettyä sikoja koskeva rekisteri vuoden 2009 aikana.

Eläintietojärjestelmän rajapintojen toimivuus muihin järjestelmiin nähden on moninkertaisen ja samojen tietojen kirjaamisen välttämisen kannalta ratkaisevaa. Muita järjestelmiä ovat muun muassa eri valvonta-, tuki-, laboratorio-, riskinarviointi-, kriisi- ja rehujärjestelmien ohella ulkopuoliset tietojärjestelmät, kuten erilaiset tuotannontarkkailu-, terveydenhuolto- ja teurastamojärjestelmät. Näitä rajapintoja koskevat ratkaisut pitäisi saada tehtyä mahdollisimman pian, mieluummin ennen uusien eläinlajien mukaan ottamista rekisteriin.

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteilla eläinten tunnistamista, rekisteröintiä ja jäljittämistä koskeva erityislaki, jäljempänä *eläintunnistusjärjestelmälaki*. Hallituksen esitys eläintunnistusjärjestelmälaiksi on tarkoitus antaa keväätistuntokaudella 2009 ja sen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2009 aikana. Uudessa laissa säädettäisiin muun muassa eläintunnistusjärjestelmän rekistereistä. Eläintunnistusjärjestelmälailla pyritään yhtenäistämään ja korjaamaan nykyinen hajanainen ja osin vanhentunut lainsäädäntö vastaamaan muun muassa perustuslain vaatimuksia. Eläintunnistusjärjestelmän rekistereihin, tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen sovellettaisiin tietojärjestelmälakia, ellei eläintunnistusjärjestelmälaista muuta johtuisi. Eläintunnistusjärjestelmälain tarkoituksena olisi lisäksi muun muassa sovittaa yhteen tietojen hyödyntämisen tarpeet ja tietosuojan vaatimukset.

Muita rekistereiden uudistamishankkeita on maatalous- ja elintarvikehallinnon yhteinen asiakasrekisteri. Yksi keskitetty asiakasrekisteri palvelisi sekä Maaseutuviraston että Elintarviketurvallisuusviraston pitämiä rekistereitä. Asiakasrekisterin ylläpidon helpottamiseksi asiakasrekisteriin on tarkoitus rakentaa yhteys sekä väestörekisteriin että yritystietojärjestelmään. Tällöin esimerkiksi viljelijän väestörekisteriin tekemä osoitteenmuutos välittyisi automaattisesti myös Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston pitämiin rekistereihin.

Rekistereiden yhteiskäyttö on yksi maatalous- ja elintarvikehallinnon tietohallintoyhteistyön (META) keskeisistä periaatteista. Rekistereiden yhteiskäyttö on aina otettava huomioon, kun tietojärjestelmäratkaisuja tehdään tai uudistetaan yksittäisiä järjestelmiä. Rekistereiden yhteiskäytöllä voidaan tehostaa hallinnon toimintaa, säästää kustannuksia ja parantaa asiakkaiden palvelua.

2.11. Kuljetusasiakirjat

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan kuljetusasiakirjoja tulisi kehittää jatkuvasti esimerkiksi hyödyntämällä nykyajan tekniikkaa. Erilaiset usean tahon yhteiset sähköiset rekisterit ovat jo poistaneet osan perinteisistä asiakirjoista, tosin tiedon ilmoitusvelvollisuutta ei voida poistaa. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että kuljetusasiakirjojen kehittämistä on lisättävä ja pyrittävä poistamaan perinteiset kuljetusasiakirjat, niiden hallinta on ongelmallista jokaiselle osapuolelle.

Eläinten kuljetukseen liittyvistä kuljetusasiakirjoista ja niiden sisällöstä säädetään Euroopan unionin tasolla eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2005 (jäljempänä *eläinkuljetusasetus*). Mainittu asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Eläinkuljetusasetuksen 4 artiklan mukaan kuljetusasiakirjasta on käytävä ilmi tiedot eläinten alkuperästä ja omistajasta, lähtöpaikasta, lähtöpäivästä ja -ajasta, aiotusta määräpaikasta sekä kuljetusmatkan oletetusta kestosta. Kuljetusasiakirja on esitettävä pyynnöstä toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lainsäädännössä ei ole estettä sille, että kuljetusasiakirja on kuljetusvälineessä esimerkiksi sähköisessä muodossa tietokoneelle tai tietojärjestelmään tallennettuna. Kuljetusasiakirja tulee kuitenkin voida esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tarvittaessa. Kuljetusasiakirjan ei tarvitse olla myöskään lyhyissä kuljetuksissa määrämuotoinen, joten esimerkiksi käsin kirjoitettukin asiakirja voi täyttää eläinkuljetusasetuksen vaatimukset.

Työryhmä toteaa, että toiminnanharjoittajilla on jo nyt mahdollisuus hyödyntää muun muassa tietotekniikkaa kuljetusasiakirjojen osalta. Kuljetusasiakirjan ei tarvitse myöskään olla määrämuotoinen vaan esimerkiksi lyhyissä kuljetuksissa kuljetusasiakirja voidaan kirjoittaa jopa käsin (katso myös luku 2.13.2. "Pojen kuljetus").

2.12. Korvamerkkien kehittäminen

Selvitysmies Suomelan raportissa todetaan, että korvamerkkien osalta suurin ongelma on suurten eläinten uudelleen merkitseminen. Korvamerkit tippuvat eläinten korvista eikä suurempien eläinten korvamerkkien kiinnittäminen ole yksinkertaista. Pienten eläinten korvamerkkien uudelleen kiinnittäminen ei ole raportin mukaan niinkään suuri ongelma. Tilanpitäjän turvallisuus olisi otettava entistä enemmän huomioon. Raportin mukaan tiloilla tulisi olla tarkoituksenmukaiset käsittelytilat, mutta tämäkään ei ratkaise ongelmaa täysin, koska eläin on myös kuljetettava kyseiseen käsittelytilaan. Selvitysmies Suomelan raportin mukaan korvamerkkeihin liittyvä ongelma ei ole välttämättä teknisissä ratkaisuissa, vaan ongelma lienee selvitysmiehen raportin mukaan asenteissa Euroopan unionissa. Asenteita on muutettava, jotta lainsäädännöllisiä esteitä ja hidasteita voidaan purkaa. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että Suomen tulisi pyrkiä yhteistyössä muiden jäsenmaiden kanssa aktiivisesti löytämään toimiva tekninen ratkaisu, joka on hyväksyttävissä Euroopan unionissa eikä vaaranna viljelijän terveyttä missään tilanteessa.

Nautaeläinten korvamerkinnästä säädetään Euroopan unionin tasolla nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1760/2000 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1760/2000 täytäntöönpanosta korvamerkkien, passien ja tilarekisterien osalta annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 911/2004. Edellä mainittu parlamentin ja neuvoston asetus tuli voimaan 14 päivänä elokuuta 2000 ja komission asetus 1 päivänä toukokuuta 2004. Nautaeläinten tunnistus- ja rekisterijärjestelmää koskevan asetuksen muutoksen taustalla oli muun muassa BSE -taudin aiheuttama kriisi, jonka seurauksena naudanlihan kulutus romahti Euroopan unionissa.

Lammas- ja vuohieläinten korvamerkinnästä säädetään Euroopan unionin tasolla lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 21/2004, joka tuli voimaan 12 päivänä tammikuuta 2004. Lampaiden ja vuohien merkitsemistä koskevien säännösten tiukentaminen johtui Iso-Britanniassa vuosina 2001–2002 riehuneesta suu- ja sorkkatautiepideemiasta. Suu- ja sorkkataudin leviäminen laajalle alueelle Iso-Britannissa johtui yksinomaan lampaiden ja vuohien merkitsemisjärjestelmän puutteista, koska viranomaisilla ei ollut mitään tietoa siitä, kenellä tai missä lampaita oli ja minne niitä siirrettiin. Näin ollen lampaita ja vuohia siirrettiessä suu- ja sorkkatauti levisi aina uusille, aiemmin taudista vapaana olleille alueille. Suu- ja sorkkataudin suhteen lampaat ovat ongelmallisia eläimiä, koska taudin oireet voivat olla lampailla lieviä, mutta ne erittävät ja levittävät tehokkaasti virusta. Iso-Britanniassa vuosina 2001–2002 riehuneen suu- ja sorkkatautiepidemian hävittämiskustannukset olivat erittäin korkeat ja kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot osallistuivat taudin hävittämiskustannuksiin.

Kaikki edellä mainitut eläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää koskevat asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Kansallisesti eläinten merkitsemisestä säädetään ensinnäkin eläintautilain (55/1980) 12 b §:n 1 momentissa, jonka mukaan eläintautien ennalta ehkäisemiseksi ja leviämisen estämiseksi sekä tautitilanteen selvittämiseksi eläimen omistajan tai haltijan on merkittävä eläimet niiden tunnistamista sekä alkuperän ja liikkumisen jäljitettävyyttä varten. Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä siitä, mitkä eläimet on merkittävä ja millä tavoin. Maa- ja metsätalousministeriö on antanut eläintautilain nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksen nautaeläinten merkitsemisestä ja rekisteröinnistä (1391/2006) sekä maa- ja metsätalousministeriön asetuksen lammas- ja vuohieläinten merkitsemisestä ja rekisteröinnistä (469/2005).

Voimassa olevien säännösten mukaan eläimet on merkittävä kumpaankin korvaan kiinnitettävällä Elintarviketurvallisuusviraston hyväksymillä tunnistimilla. Nautaeläimillä voidaan lisäksi käyttää tietyin edellytyksin pudonneen tunnistimen korvaamiseen etukäteen tilattua tilapäismerkkiä. Tunnistimen tulee olla näkyvä eikä käytettyä tunnistinta saa kiinnittää uudelleen. Eläinten jäljitettävyyden kannalta on oleellista, että eläin on luotettavasti merkitty.

Eläimen jäljitettävyydellä tarkoitetaan sitä, että tiedetään, mikä eläinyksilö on ollut tiettyä ajankohtana tietyssä pitopaikassa. Kun tämä tieto on olemassa kaikista eläinyksilöistä, tiedetään mitkä eläinyksilöt ovat voineet olla tekemisissä toistensa kanssa esimerkiksi laitumella, eläinnäyttelyssä tai kuljetusautossa. Jäljitettävyyden onnistumisen edellytyksenä on, että jokainen eläinyksilö merkitään omalla tunnisteellaan pienestä pitäen ja että kysei-

sen eläimen siirroista paikasta toiseen tehdään ilmoitus rekisteriin ("siirtoilmoitukset"). Säännösten mukaan merkitsemätöntä eläintä ei saa siirtää, ottaa kuljetettavaksi eikä ottaa vastaan. Koska myös eläinten pitopaikat on rekisteröity eli numeroitu ja paikallistettu, eläintautia epäiltäessä voidaan selvittää, mistä tauti on voinut tulla tai minne se on voinut edelleen levitä. Näin ollen toimenpiteet eläintaudin hävittämiseksi voidaan alusta alkaen kohdentaa oikeisiin paikkoihin, mukaan lukien sellaisetkin eläinten pitopaikat, joista ei ole vielä alkuvaiheessa saatu edes tietoa eläintautiepäilyistä. Eläinten luotettava jäljitettavuus on tarpeen myös sen vuoksi, että naudanlihan merkintäjärjestelmä ei olisi luotettava ilman aukotonta tunnistamista. Lisäksi esimerkiksi uudet vasikanlihan merkintävaatimukset voidaan täyttää uskottavasti ja pitää merkintöjä luotettavina, kun teurastettavat eläimet tunnistetaan ja niistä on nautarekisterissä tarvittavat tiedot.

Nautaeläinten merkintä- ja rekisteröintisäännösten noudattaminen on myös nautaeläinten perusteella maksettavien tukien maksamisen edellytys. Tämä koskee sekä Euroopan unionin rahoittamia että kansallisia tukia. Nautaeläinten tunnistusmerkit ovat tiettyä tyyppiä (kolmiomalli) ja niillä on yksi toimittaja. Perinteisten tunnistinten lisäksi nautaeläimille on ollut mahdollista tilata toiseksi korvamerkiksi elektroninen merkki marraskuusta 2007 lähtien. Nautaeläinten elektroninen merkintä on Suomessa vapaaehtoista. Elektronista merkkiä on tällä hetkellä tilattu 48 maatilalle. Elektronisen merkin käytön kiinnostavuutta heikentää merkin kalliimpi hinta verrattuna perinteiseen korvamerkkiin sekä käytössä välttämättömän lukulaitteen hankinta. Lammas- ja vuohieläimille on Suomessa hyväksytty käyttöön neljä erilaista tunnistinta (kolmio-, liuska-, muovilenkki- ja metallilenkkimalli), joista eläintenpitäjä voi valita haluamansa. Lammas- ja vuohieläinten korvamerkkien toimittajia eli merkin valmistajia on kaksi. Korvamerkkien laadun osalta voidaan todeta, että korvamerkkeihin käytetyn muovimateriaalin vetolujuutta on vähennetty eläinsuojelullisten näkökohtien vuoksi, koska liian sitkeästä materiaalista valmistettujen korvamerkkien on todettu aiheuttaneen eläinten korvien repeytymistä.

Nauta-, lammas- ja vuohieläimillä ei ole sallittua käyttää tunnistimena nahan alle injektoitavaa mikrosirua, koska komissio asettaa elintarvikekäytön turvallisuuden kaiken edelle ja mikrosirun poistamisen onnistuminen teurastamossa on epävarmaa. Mahdollisuudesta käyttää tunnistimena nahan alle injektoitavaa mikrosirua keskustellaan kuitenkin jatkuvasti Euroopan unionissa ja komissio odottaa asiasta Euroopan elintarvikeeturvallisuusviranomaiselta (EFSA) pyytämäänsä riskinarviota.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut 7 päivänä tammikuuta 2002 maa- ja metsätalousministeriön asetuksen tuettavaa rakentamista koskevista rakentamismääräyksistä ja suosituksista. Kyseisen asetuksen liitteenä ovat muun muassa maa- ja metsätalousministeriön rakentamismääräykset ja -ohjeet kotieläinrakennuksista lypsykarjalle, lihanautakarjalle sekä lampaille ja vuohille. Maa- ja metsätalousministeriön rakentamismääräyksissä ja -ohjeissa ei ole vaatimusta eläinten käsittelytilojen rakentamisesta tai käsittelylaitteiden hankkimisesta tuettavaan kotieläinrakennukseen. Rakentamismääräyksiin ja -ohjeisiin sisältyy kuitenkin määräyksiä ja ohjeita esimerkiksi sairaseläinpaikkojen ja karanteenitilojen rakentamiseksi.

Työtehoseura on julkaissut huhtikuussa 2008 tulokset Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen rahoittamasta hankkeesta, jossa tutkittiin korvamerkkien kiinnittämisen sujuvuutta ja turvallisuutta (Sujuva ja turvallinen nautojen korvamerkintä, TTS tutkimuksen tiedote 2/2008 (605)). Tiedotteen mukaan vuosina 1998–2005 on tapahtunut korvamerkinnän yhteydessä 68 korvaukseen johtanutta tapaturmaa, joista kolmasosa on ollut vakavia. Korvamerkintään liittyneistä tilastoiduista tapaturmista 34 prosenttia tapahtui lypsykarjan, 31 prosenttia

vasikan ja 25 prosenttia sonnien korvamerkkiä kiinnitettäessä. Työtehoseuran tiedotteen mukaan on todennäköistä, että suurimmassa osassa tapaturmaan johtaneissa tapauksissa eläintä ei ollut sidottu, vaan sitä yritettiin hallita käsivoimin, mikä on ollut pääasiallinen syy tapaturmiin. Työtehoseuran julkaisemassa tiedotteessa suositellaan, että korvamerkkien kiinnittämistä varten on käytössä erillinen käsittelypaikka, jossa eläin voidaan sitoa turvallisesti päästään kiinni. Korvamerkit tulisi kiinnittää aikuiselle naudalle esimerkiksi hoitoparressa tai muussa vastaavassa paikassa. Lisäksi Työtehoseura suosittelee tiedotteessaan, että irrallaan kasvatettavien sonnien merkitsemisessä tulisi olla käsittelyjärjestelmä, joka koostuu siirtokujanteesta, kokoomatilasta ja käsittelypilttuusta. Edelleen Työtehoseuran tiedotteen mukaan käsittelyjärjestelmää tarvitaan myös eläinten hoitotoimenpiteitä varten.

Työryhmä toteaa, että eläinten merkitsemisestä säädetään yhteisölainsäädännössä, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Suomessa on käytössä kaikki Euroopan unionissa sallitut eläinten merkitsemistavat. Työryhmän näkemyksen mukaan korvamerkkeihin liittyvät ongelmat ovat hyvin pitkälle työsuojelullisia kysymyksiä paitsi viljelijän niin myös eläinlääkäreiden ja eläinhoitajien kannalta. Työryhmä pitää tärkeänä, että erityisesti suurten eläinten tuotantorakennushankkeissa yhtenä osana toteutettaisiin myös eläinten käsittelytilat tai käsittelylaitteet. Työryhmä ehdottaa, että maa- ja metsätalousministeriön rakentamismääräyksiin ja -ohjeisiin lisättäisiin tuettavia kotieläinrakennuksia koskeva suositus eläinten käsittelytilojen rakentamisesta, vastaavien käsittelylaitteiden hankinnasta tai vaihtoehtoisesti selvitys siitä, miten suurten eläinten turvallinen käsittely aiotaan järjestää maatilalla.

2.13. Porotalous

2.13.1. Porotalous ja rehulain soveltaminen

Selvitysmies Suomelan raportissa todetaan porotalouden osalta, että rehulaki on porotalouden kannalta hankala. Poronomaistajista noin 29 prosenttia on joko alle 18- tai yli 65-vuotiaita. Raportin mukaan kaikkien poron omistajien tulisi ilmoittautua Elintarviketurvallisuusvirastolle rehualan toimijoiksi, mikä käytäntö on koettu porotalouden luonteen ja omistusrakenteen vuoksi liian byrokraattiseksi. Edelleen raportin mukaan porotaloudelle tulisi sen luonteen vuoksi löytää elinkeinolle sopivia käytäntöjä elintarviketurvallisuus huomioon ottaen.

Rehuhygieniaa koskevista vaatimuksista säädetään rehuhygieniaa koskevista vaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 183/2005, jäljempänä *rehuhygienia-asetus*, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006. Edellä mainittu asetus on Euroopan unionin jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Rehuhygienia-asetusta sovelletaan rehualan toimijoihin kaikissa eri vaiheissa – rehun alkutuotannosta sen markkinoille saattamiseen – sekä elintarviketuotannossa käytettävien eläinten ruokkimiseen. Rehuhygienia-asetuksessa säädetään muun muassa rehualan toimijan määritelmästä, rehualan toimijoiden yleisistä ja erityisistä velvoitteista sekä valvonnasta ja rekisteröimisestä rehualan toimijaksi.

Ne säännökset, jotka edellyttävät kansallista sääntelyä rehuhygienia-asetukseen liittyen, sisältyvät 1 päivänä maaliskuuta 2008 voimaan tulleen rehulakiin (86/2008). Edellä mainitulla lailla kumottiin aiemmin voimassa ollut rehulaki (396/1998) siihen myöhemmin

tehtyine muutoksineen. Rehulain 5 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan rehualan toimijalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka toteuttaa mitä tahansa rehun tuotanto-, valmistus- ja jakeluvaihetta, sekä toimijaa, joka käyttää rehuja omistamiensa tai hallitsemiensa elintarviketuotantoeläinten ruokkimiseen. Rehulain soveltamisalan kannalta merkitystä ei ole sillä, missä tilassa tai paikassa eläimiä ruokitaan rehulla. Rehulaki tulee siten siis sovellettavaksi esimerkiksi siinä tilanteessa, että poroja ruokitaan rehulla luonnossa. Rehualan toimijana ei kuitenkaan pidetä sellaista henkilöä, joka harjoittaa yksinomaan yksityiseen kotikäyttöön tarkoitettujen elintarviketuotantoeläinten ruokintaa.

Rehualan toimija vastaa ensisijaisesti rehujen turvallisuudesta. Jotta toimijat voidaan tunnistaa ja tarvittaessa jäljittää rehut, toimijoiden tulee olla viranomaisen tiedossa. Edellä mainitusta johtuen rehualan toimijoiden toiminnan luonteesta johtuen tulee olla joko rehulain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneitä tai lain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyväksytyjä. Rehualan toimijaksi rekisteröityminen ja hyväksyminen on kertaluonteinen ja toimijakohtainen. Jos toiminta lopetetaan tai toiminnassa tapahtuu merkittäviä muutoksia, tästä tulee kuitenkin ilmoittaa Elintarviketurvallisuusvirastolle. Rehuhygieniasäätöjen mukaan ainoastaan rekisteröityneiltä toimittajilta saa ostaa rehua. Elintarviketurvallisuusvirasto pitää rekisteriä rehualan toimijoista sekä päättää rehualan toimijaksi hyväksymisestä. Lista rehualan toimijoiksi rekisteröityneistä ja hyväksytyistä on nähtävissä myös Elintarviketurvallisuusviraston internet -sivuilla.

Rehualan toimijaksi on voinut rekisteröityä vuosien 2006–2008 maataloustukien päätukihaun yhteydessä niin sanotulla rasti ruutuun -periaatteella. Vuodelta 2007 olevien tilastojen mukaan rehualan toimijaksi on rekisteröitynyt 60 800 alkutuotannon toimijaa. Vuodelta 2007 olevan Paliskuntain Yhdistyksen arvion mukaan yhteensä 4901 poronomistajasta noin 700 poronomistajaa on maatalouden tukijärjestelmän piirissä. Näin ollen jo rekisteröityneitä poronomistajia olisi noin 14 prosenttia kaikista poronomistajista.

Ne alkutuotannon toimijat, jotka ovat maatalouden tukijärjestelmän ulkopuolella, rekisteröityvät pääsääntöisesti Elintarviketurvallisuusviraston tätä tarkoitusta varten julkaistulla lomakkeella. Rehulain 18 §:n 4 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin niistä tiedoista, jotka rehualan toimijan tulee ilmoittaa rekisteröitymistä varten Elintarviketurvallisuusvirastolle, sekä noudatettavasta ilmoitusmenetelmästä.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut 14 päivänä marraskuuta maa- ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksen rehualan toiminnanharjoittamisesta (712/2008). Mainitun asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan "poronhoitolain (848/1990) 6 §:n mukainen paliskunta voi tehdä rekisteröinti-ilmoituksen porotaloutta harjoittavan rehualan toimijan puolesta. Ilmoitukseen tulee liittää tämän asetuksen 4 §:ssä tarkoitetut tiedot". Rekisteröinti-ilmoitukseen liitettäviä tietoja ovat asetuksen 4 §:n mukaan muun muassa tuotantosuunta sekä harjoitettavat toiminnot. Porotalouden harjoittajien osalta asetuksessa on siis kevennetty rekisteröitymismalli siten, että myös paliskunta voi tehdä rekisteröinti-ilmoituksen toimijan puolesta. Porotaloutta harjoittavien rekisteröitymisvelvollisuus koskee niitä rehualan toimijoita (poromiehiä), jotka viljelevät rehua poroille tai muille elintarviketuotantoeläimille sekä niitä, jotka ruokkivat poroja rehulla, kuten esimerkiksi heinällä tai teollisella täysrehulla.

Työryhmä toteaa, että edellä mainitussa rehualan toiminnanharjoittamisesta 14 päivänä marraskuuta 2008 annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa on otettu huomioon porotalouden erityisluonne sekä helpotettu poro-

talouden harjoittajien rekisteröitymisvelvollisuuden täyttämistä, kun myös paikalliskunta voi tehdä rekisteröinti-ilmoituksen poromiesten puolesta, ja siten vähennetty tältä osin hallinnollista taakkaa.

2.13.2. Porojen kuljetus

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että aikaisemmin porojen kuljetukset teurastamoon ovat olleet eläinkuljetuslupahallinnon ulkopuolella. Uusi lainsäädäntö edellyttää selvitysmiehen raportin mukaan eläinkuljetuslupaa ja että yksittäisten poronmistajien ns. Hiace -kuljetukset olisivat nyt lupahallinnon piirissä.

Työryhmän työn kuluessa tuotiin lisäksi ongelmana esiin se, että kuljetusasiakirjan ja pulttipistoolin tulee olla jokaisessa letkassa kulkevassa autossa, kun poroja kuljetetaan teurastamoon. Lisäksi työryhmälle on kritisoitu porojen teuraskuljetuksiin käytettävien autojen tarkastuksia ja niistä perittäviä maksuja.

Eläinten kuljetuksesta säädetään Euroopan unionin tasolla eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2005 (jäljempänä *eläinkuljetusasetus*), joka tuli voimaan 25 päivänä tammikuuta 2005 ja jota eläinkuljetusasetuksen mukaan sovelletaan 5 päivästä tammikuuta 2007 lukien. Edellä mainittu eläinkuljetusasetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Siltä osin, kun eläinten kuljetusta on ollut tarpeen säännellä kansallisesti, eläinten kuljetuksesta säädetään eläinten kuljetuksesta annetussa laissa (1429/2006), joka tuli voimaan 5 päivänä tammikuuta 2007. Eläinten lopettamisesta kuljetuksen aikana säädetään edellä mainitun eläinkuljetusasetuksen I liitteen I luvun 4 kohdassa.

Eläinkuljettajalupa ja teuraskuljetusautojen tarkastaminen

Maantiekuljetusvälineen (teurasauton) hyväksymismenettely ei eläintenkuljetusasetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan koske lyhyitä, alle kahdeksan tunnin pituisia kuljetuksia, joita porojen kuljetukset ovat. Porojen teuraskuljetuksiin käytettäviä autoja ei siten tarvitse ennakolta tarkastaa, mutta poliisi tai tarkastuseläinlääkäri voi tarkastaa ne milloin tahansa. Jos kuljetusauto ei ole asianmukaisessa kunnossa, asiasta tehdään hallintopäätös, jossa edellytetään auton saattamista eläinkuljetuslainsäädännön mukaiseen kuntoon.

Lupamenettelyn osalta lainsäädännössä ei ole tapahtunut muutoksia aiempaan verrattuna. Lyhyiden kuljetusten osalta luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään eläinkuljetusasetuksen 10 artiklassa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijan käytössä oleva henkilökunta, laitteet ja toimintamenettelyt ovat riittävät ja asianmukaiset eläinkuljetusasetuksen säännösten ja hyvien toimintatapojen noudattamiseksi. Pitkiä kuljetuksia suorittavien eläinkuljettajien luvan saamisen edellytykset ovat huomattavasti tiukemmat ja luvan saaminen edellyttää muun muassa edellä mainittua hyväksymistodistusta käytettävistä maantiekuljetusvälineistä.

Kuljetusasiakirjat

Eläinkuljetusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan "Eläimiä saa kuljettaa vain, jos kuljetusvälineessä on asiakirjat, joista käyvät ilmi seuraavat tiedot...". Tältä osin säännös on siis

yksiselitteinen eli kussakin (jokaisessa) kuljetusvälineessä tulee olla kuljetusasiakirja. Myös ruotsin-, tanskan, englannin-, ranskan- ja saksankieliset kieliversiot ovat vastaavan sisältöisiä (katso alaviite)¹.

Eläimen lopetus kuljetuksen aikana

Eläinkuljetusasetuksen I liitteen I luvun 4 kohdan mukaan "Jos eläin sairastuu tai loukkaantuu kuljetuksen aikana, se on eristettävä muista ja sille on annettava ensiapua mahdollisimman nopeasti. Sille on annettava asianmukaista eläinlääkinnällistä hoitoa, ja tarvittaessa tehtävä hätäteurastus tai se on lopettava niin, ettei sille aiheudu tarpeetonta kärsimystä."

Eläinten lopettamiseen tarkoitettu pulttipistooli pitää siis olla saatavilla, koska eläin on kuljetuksen aikana voitava lopettaa niin, ettei sille aiheudu tarpeetonta kärsimystä. Pulttipistoolia ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla kuljetusletkan jokaisessa autossa, jos se vain on aina tarvittaessa tosiasiallisesti ja viipymättä saatavilla.

Työryhmä toteaa, että eläinkuljetusten lupamenettelyn osalta ei ole tapahtunut muutosta aiempaan verrattuna. Työryhmä toteaa edelleen, että yhteisöläis-säädännön mukaan kuljetusasiakirja tulee olla jokaisessa autossa poroja teuraaksi kuljetettaessa. Pulttipistoolin ei sen sijaan tarvitse olla kaikissa kuljetusletkan autoissa, jos pulttipistooli on aina tarvittaessa tosiasiallisesti ja viipymättä saatavilla.

2.13.3. Porotalouden kysymyksiä selvittävän työryhmän asettaminen

Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että porotalouden kysymyksiä varten olisi perustettava työryhmä ja että porotaloutta tarkasteltaessa on huomioitava sen muista elinkeinoista poikkeava luonne.

Porotalouden kysymyksiä selvittäneitä tai selvittäviä työryhmiä on asetettu maa- ja metsätalousministeriössä viime vuosina useita. Porotalousyrittäjien tilanteen edistämistä selvittänyt työryhmä luovutti maa- ja metsätalousministeriölle työryhmämuistionsa (työryhmämuistio mmm 2006:4) helmikuussa 2006 ja porotalouden rahoitustukijärjestelmän uudis-

¹ En person får transportera djur endast om det i transportmedlet medförs handlingar där följande uppgifter anges:

No person shall transport animals without carrying documentation in the means of transport stating:

Seules sont habilitées à transporter des animaux les personnes détenant à bord du moyen de transport les documents indiquant:

Transport af dyr må kun finde sted, hvis der i transportmidlet medbringes dokumenter, der indeholder følgende oplysninger:

Personen, die Tiere transportieren, sind verpflichtet, im Transportmittel Papiere mitzuführen, aus denen Folgendes hervorgeht:

tamista selvittävä työryhmä loppuraporttinsa (työryhmämuistio mmm 2008:10) joulukuussa 2008. Tällä hetkellä porotalouden kysymyksiä käsitellään muun muassa maa- ja metsätalousministeriön asettamassa maa- ja porotalouden luopumistukijärjestelmää edeltäneiden luopumisjärjestelmien ehtojen tarkistamista selvittävässä työryhmässä (MMM030:00/2008).

Työryhmä ei pidä selvitysmiehen ehdottaman työryhmän asettamista tarpeellisena.

2.14. Maaseutusihteerien työn kehittäminen

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että maaseutusihteerit ovat olennainen osa Suomen tukijärjestelmää, viljelijöiden ja hallinnon välisenä yhdyspisteenä, lähes jokaisessa kunnassa on maaseutusihteeri, Suomessa on yhteensä noin 350 maaseutusihteeriä ja lisäksi noin 150 avustavaa henkilöä. Maaseutusihteerien työmäärä on jatkuvasti kasvanut, etenkin tukihakemusten käsittelyn suhteen. Selvitysmies suomela ehdottaa, että pitäisi asettaa työryhmä pohtimaan maaseutusihteerien työn kehittämistä seutukunnittain, keskeisemmäksi osaksi tulisi selvitysmiehen mielestä nostaa maaseudun elinkeinojen kehittämisessä, täten maaseutusihteerit voisit todellakin vaikuttaa maaseudun kehittämiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 29 päivänä helmikuuta 2008 työryhmän selvittämään viljelijätukien hallinnoinnin kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmän puheenjohtajana toimii valtiosihteeri Jouni Lind. Työryhmä luovutti 12 päivänä kesäkuuta 2008 maa- ja metsätalousministeriölle väliraporttinsa "Viljelijätukien kehittämisvaihtoehtoja selvittäneen työryhmän väliraportti" (maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja, työryhmämuistio mmm 2008:4). Työryhmän työn määräaika päättyy 31 päivänä joulukuuta 2008. Työryhmässä on käsitelty muun muassa maaseutusihteerien työtä ja sen kehittämistä eri vaihtoehtojen pohjalta.

Koska edellä mainitussa maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä on käsitelty myös maaseutusihteereiden työtä ja sen kehittämistä, tämä työryhmä ei ole käsitellyt selvitysmies Suomelan ehdotuksia maaseutusihteerien työn kehittämisestä. Työryhmä pitää kuitenkin kuntien maaseutusihteerien työtä tärkeänä kuten myös maaseutusihteeriresurssien turvaamista.

2.15. Valtakunnalliset tilusjärjestelyt

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että monilla maataloilla lohkojen määrä on kasvanut kymmeniin ja että tällaisilla tiloilla olisi suoritettava tilusjärjestelyjä työn ja byrokratian helpottamiseksi. Edelleen selvitysmiehen raportin mukaan valtakunnan eri puolilla meneillään olevissa tilusjärjestelyissä on ilmennyt joitakin ongelmakohtia. Selvitysmies toteaa raportissaan, että Maanmittaustoimiston ja työvoima- ja elinkeinokeskusten työnjakoa tulisi selkeyttää. Lisäksi viljelijälle tilusjärjestelyistä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset menetykset tulisi ottaa huomioon maatalouden tukijärjestelmiä kehitettäessä. Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan tilusjärjestelyjä tulisi edelleen kehittää ja resursoida tarpeen mukaan.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan tilusjärjestelyjä jatketaan koko maassa. Maa- ja metsätalousministeriössä onkin laadittu 31 päivänä joulukuuta 2007 päivätty maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategia 2008–2013 (maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja, julkaisu 1/2008). Tilusjärjestelystrategian mukaan strategian yleiset linjaukset toimeenpannaan välittömästi ja maa- ja metsätalousministeriö suuntaa oman toimintansa näiden linjausten pohjalta. Esimerkiksi vuosina 2008 ja 2009 kehitetään ja otetaan käyttöön välineet tilusjärjestelyhankkeiden kokonaisvaltaisen hallinnan ja hyötyjen arvioinnin parantamiseksi.

Tilusjärjestelytoimitus tehdään maanmittaustoimituksena, joka on luonteeltaan oikeudellinen prosessi, johon voi hakea muutosta maa-oikeudesta. Tilusjärjestelyjä ovat uusjako ja hanketilusjärjestely. Uusjaolla saadaan aikaan merkittäviä hyötyjä maatalouden kannattavuuden parantuessa, ja maatalousliikenteen vähentyessä liikenneturvallisuus kasvaa ja liikenteen päästöt vähenevät. Aiemmin uusjakoja on tehty lähinnä Pohjanmaalla, jossa pääpaino on edelleenkin, mutta viime aikoina uusjakoja on aloitettu myös Pirkanmaan, Satakunnan ja Pohjois-Savon alueilla. Lisämaan saaminen uusjakoon on tilusjärjestelyissä erittäin tärkeä seikka toimituksen onnistumisen kannalta ja lisämaan saamisessa uusjakoon työvoima- ja elinkeinokeskuksilla on keskeinen rooli. Tilusjärjestelyjä on tehty viime vuosina noin 10 000 hehtaarin alueella ja niiden kysyntä on ollut kasvussa. Tällä hetkellä on vireillä 57 uusjakoa 63 000 hehtaarin alueella. Valtion vuoden 2009 talousarvioehdotukseen sisältyy tilusjärjestelyihin 30.70.40 momentille seitsemän miljoonan euron suuruisen määräraha, joka käytetään uusjakojen yhteydessä toteutettaviin perusparannustoimenpiteisiin (teiden ja kuivatusten tekeminen). Tästä tuesta valtion lopulliseksi menoksi jää 55 prosenttia.

Kun maataloustukijärjestelmiä uudistetaan, tilusjärjestelyjen vaikutusta peltolohkoihin tarkastellaan erikseen. Esimerkkinä jo tehdyistä uudistuksista voidaan mainita 9 päivänä huhtikuuta 2008 voimaan tulleen tilatukijärjestelmän tilatukioikeuksien siirroista ja kansallisen varannon käytöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (46/2007) muutoksen, jolla helpotettiin tilatuen tukioikeuksien myöntämistä. Asetusmuutoksen jälkeen tilatukioikeuksia voidaan myöntää kansallisesta varannosta viljelijälle, joka on saanut hallintaansa lisää tukikelpoista maatalousmaata tilusjärjestelyjen seurauksena, vaikka kyseiselle pinta-alalle olisi jo aiemmin myönnetty tilatukioikeus.

Tilusjärjestelyillä on positiivinen vaikutus maatilojen kannattavuuteen. Käytännössä suurimmat ongelmat aiheutuvat ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen tukikelpoisuuden lohkosidonnaisuudesta. Voimassa olevien ympäristötukea ja luonnonhaittakorvausta koskevien säännösten mukaan näissä tukijärjestelmissä tukikelpoiseksi peltoalaksi on voitu hakea ja hyväksyä peltoala, joka on tullut sitoumuksen antaneen tai antavan viljelijän hallintaan uusjakosuunnitelmassa päätettyjen tilusten järjestelyjen kautta. Edellytyksenä on lisäksi, että uusjakosuunnitelma on saanut lainvoiman ja että tilukset on otettu haltuun uusjakosuunnitelman mukaisesti. Samaa menettelyä sovelletaan myös vuokraajaan, jos vuokra-alue on siirretty toiseen paikkaan uusjakosuunnitelman mukaisesti. Nykyisen menettelyn mukaan edellä mainittuja viljelijän hallintaan tulleita peltoaloja voidaan hyväksyä tukikelpoiseksi enintään saman verran kuin viljelijän hallinnasta on poistunut tukikelpoisia peltoaloja.

Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen mukaan maatilojen peltoala lisääntyy yleensä uusjaoissa, kuitenkin enintään noin kymmenen prosenttia. Jos uusjaossa ei ole käytettävissä lisämaata, yksittäisen tilan peltoala saattaa pienentyäkin.

Jos uusjaossa saatu peltoala on suurempi kuin menetetty tukikelpoinen ala, uudella lohkolle tulee tehdä peruslohkon jako tukikelpoiseen ja tukikelvottomaan osaan. Vaikka lohkolle viljeltäisiinkin samaa kasvilajia koko lohkon alalla, niin tukikelpoisuuskysymyksestä johtuen peruslohko on täytynyt jakaa.

Maa- ja metsätalousministeriölle on esitetty, että vuodesta 2009 lukien tilan uusjaossa saamat lisäalat tulisivat suoraan tukikelpoiseksi ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksessa riippumatta menetetyistä tukikelpoisen alan määrästä. Ehdotetun muutoksen toimeenpaneminen edellyttäisi luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuesta vuosina 2007–2013 annetun valtioneuvoston asetuksen (366/2007) muuttamista. Asetusmuutosta voitaisiin soveltaa vuonna 2009 lainvoiman saaviin uusjakosuunnitelmiin, jolloin viljelijä voisi jo kevään 2009 tukihaussa hakea tukikelpoisuutta ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksessa edellä mainitun suunnitelman perusteella viljeltäville ja viljelyyn tuleville lisäaloille. Tukikelpoisuutta voisivat kuitenkin saada ainoastaan ne viljelijät, jotka ovat luovuttaneet tukikelpoista peltoalaa. Jos viljelijä luovuttaisi ainoastaan tukikelvotonta peltoalaa ja saisi tukikelvotonta peltoalaa luovutetun peltoalan tilalle enemmän kuin mitä oli luovuttanut, tukikelpoinen pinta-ala ei lisääntyisi.

Jos edellä selostettu muutos tehtäisiin, tukikelpoinen peltoala ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksessa kasvaisi alustavan arvion mukaan vuonna 2009 enintään noin 1 000 hehtaaria. Tämä lisäisi ympäristötuen tukimenekkiä lähes 0,15 miljoonaa euroa ja luonnonhaittakorvauksen tukimenekkiä noin 0,2 miljoonaa euroa. Jos asetusmuutos lisää kiinnostusta tilusjärjestelyihin, vuotuinen tukikelpoisen alan lisäys voisi jatkossa nousta yli 1 000 hehtaarin. Tällöin ohjelmakauden edetessä määrärahatilanne saattaa jälleen estää lisäalojen saannin tukikelpoiseksi.

Työryhmä toteaa, että tilusjärjestelyjä jatketaan hallitusohjelman ja Maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategian mukaisesti koko maassa. Tilusjärjestelyt otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon aina kun maataloustukijärjestelmiä uudistetaan. Työryhmä pitää – sillä edellytyksellä, että ympäristötukeen ja luonnonhaittakorvaukseen varatut määrärahat sen mahdollistavat – kannatettavana ehdotusta muuttaa järjestelmää siten, että tila, joka on uusjaossa luovuttanut ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksessa tukikelpoista pinta-alaa, voisi saada kaiken uusjaon kautta tulevan lisäalan tukikelpoiseksi.

2.16. Hakuprosessi ja sähköinen tukihaku

Selvitysmies Suomalaisen raportissa todetaan, että useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on mahdollisuus sähköiseen hakuun. Suomessa sähköinen haku ei ole mahdollista sonnipalkkiota lukuun ottamatta. Raportin mukaan sähköistämällä tukihaku vapautuu suuri määrä työaikaa hakemusten vastaanotosta ja tietojen tallentamisesta, koska sähköisessä muodossa toimitettavia hakemuksia ei tarvitse tallentaa erikseen tietojärjestelmään. Raportin mukaan sähköinen tukihaku ei tule kuitenkaan poistamaan perinteistä tukihakulomaketta, vaikka tekniikan kehitys tämän mahdollistaisikin. Viljelijöiden kannalta sähköinen tukihaku tarkoituksenmukaisesti toteutettuna helpottaa huomattavasti hakemuksen täyttämistä. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelisi sähköiseen hakuun liittyvän lainsäädännön ja että Maaseutuvirasto valmistelisi materiaalin ja vastaisi työvoima- ja elinkeinokeskusten kouluttamisesta. Ehdotuksen mu-

kaan sähköisen tukihaun sovelluksista ja hallinnoinnista vastaisivat Maaseutuvirasto sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Lisäksi selvitysmiehen raportissa on laadittu yksi mahdollinen kuvaus Suomessa järjestettävästä sähköisestä hakuprosessista.

Selvitysmiehen raportin mukaan sähköiseen asiointiin siirtyminen edellyttää tukipalvelujen keskittämistä "Help Desk" -tyyppiseen palveluun. Selvitysmies Suomela ehdottaa raportissaan, että sähköisen asioinnin suunnittelun yhteydessä huomioidaan ja resurssoidaan "Help Desk" -toiminto

Maaseutuvirasto ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus toteuttivat keväällä 2008 maataloustukien sähköisen tukihaun pilottihankkeen, johon osallistui 14 kuntaa kolmen työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueelta. Pilottihankkeen toteuttaminen aloitettiin syksyllä 2007. Pilottihankkeen aikana 256 maatilaa palautti sähköisesti noin tuhat tukihakemuslomaketta. Pilottihankkeen tarkoituksena oli saada kokemuksia teknologiasta ja sähköisestä hakuprosessista sekä kartoittaa käyttäjien kokemuksia. Pilottihankkeessa tuenhakijat kirjautuivat viljelijätietojen selainpalvelun (VIPU) käyttäjätunnuksilla tietojärjestelmään. Pilottihankkeessa oli mahdollista palauttaa sähköisesti lomakkeet 101A (maatilalomake), 101B (tukihakemus), 102A (peruslohkolomake) ja 102B (kasvulohkolomake). Pilottihankkeeseen valittiin sähköisesti palautettaviksi tukihakemuslomakkeiksi ne tuenhakijoiden yleisimmin jättämät tukihakemuslomakkeet, jotka oli mahdollista hankkeen aikataulun puitteissa muuntaa sähköiseen muotoon. Tavanomainen viljatila, jonka tilanne ei ole juuri edellisvuodesta muuttunut, jättää päätukihakussa juuri nämä neljä lomaketta.

Pilottihankkeeseen osallistuneilta viljelijöiltä ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisilta kysyttiin palautekyselyllä maataloustukien sähköisen tukihaun käyttökokemuksia ja kehitysehdotuksia. Vastauksia saatiin yhteensä 163 kappaletta. Saadun palautteen perustella sekä viljelijöiden että kuntien maaseutuviranomaisten kokemukset sähköisestä tukihausta olivat myönteisiä. Viljelijät kokivat palvelusta saatavan hyödyn olevan kouluarvosanojen keskiarvolla laskettuna 8,8 ja he arvioivat palvelun kokonaisuutena olevan kouluarvosanojen keskiarvolla laskettuna 8,7. Saadun palautteen perusteella viljelijät pitivät sähköistä asiointia nykyaikaisena. Lisäksi viljelijät pitivät sähköistä tukihakua edistysaskeleena palvelujen parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Myös kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset olivat saadun palautteen perusteella tyytyväisiä pilottihankkeeseen. Sähköinen tukihaku tuo uusia mahdollisuuksia kehittää kuntien prosesseja eikä sitä koettu uhaksi kuntien roolille.

Sähköinen tukihaku ei sinänsä yksinkertaista maataloustukijärjestelmää, jos tukijärjestelmien sisältö ja tukiehdot muuten pysyvät muuttumattomina, mutta sen käyttöönotto palvelee useita tavoitteita. Asiakaspalvelua voidaan parantaa, kun tukihakemus on mahdollista jättää myös virka-ajan ulkopuolella. Tietotekniikan käyttöön tottuneet viljelijät kokevat sähköisen tukihaun luontevaksi tavaksi toimia. Pitkällä tähtäimellä sähköinen tukihaku helpottaa sekä viljelijöiden että viranomaisten työtä. Sähköisestä tukihausta tulee kustannussäästöjä viljelijöille ja paikallisviranomaisille, koska työmäärä ja byrokratia vähenevät. Toisaalta sähköinen tukihaku lisää keskushallinnon kuluja. Sähköinen asiointi parantaa myös tukihaun luotettavuutta, koska se poistaa mahdolliset hakemuksen tallennusvaiheessa tapahtuvat virheet.

Maaseutuviraston tavoitteena on, että sähköinen tukihaku laajennetaan koskemaan koko Manner-Suomea vuonna 2009. Sähköisesti voitaisiin palauttaa pilottihankkeessa mukana olleiden lomakkeiden – 101A (maatilalomake), 101B (tukihakemus), 102A (peruslohkolomake) ja 102B (kasvulohkolomake) – lisäksi lomake 117 (kylvöalailmoitus) ja soveltuvien

osin lomake 101D (maatilan osalliset). Sähköisen tukihaun onnistumisen edellytyksenä on, että tukijärjestelmien rakenne ja tärkeimmät tukiehdot päätetään lokakuussa, jolloin tietojärjestelmiin voidaan tehdä muutokset ja järjestelmän testaus voidaan suorittaa ennen tukihaun alkamista. Maaseutuviraston on erityisen tärkeää tietää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tukihakulomakkeiden tietosisältö ja kasviluettelon kasvikoodit, niin että sähköinen tukihaku voidaan järjestää. Sähköisen tukihaun tietojärjestelmäsovellus voitaisiin tällöin rakentaa ja saada viljelijöiden käyttöön huhtikuun 2009 alussa.

Sähköistä tukihakua on tarkoitus laajentaa vuonna 2009 pilottihankkeeseen verrattuna myös niin, että uusi sähköinen tukihakupalvelu avataan myös ruotsinkielisenä. Tuenhakijoille avataan myös neuvontapalvelu eli niin sanottu Help Desk. Tämän kautta viljelijöillä on mahdollisuus saada apua sähköisen hakemuksen palauttamiseen. Vuonna 2009 neuvontapalvelu on tarkoitus järjestää siten, että kunnat vastaavat pääsääntöisesti viljelijöiltä tuleviin kysymyksiin. Virka-ajan ulkopuolella kysymykset ohjataan MaviHD:iin, joka vastaa kysymyksiin arki-iltaisain ja viikonloppuisin. Neuvontapalvelu järjestetään vuonna 2009 pilottiluonteisesti ja sitä on tarkoitus kehittää tulevana vuosina saatavan palautteen perusteella.

Vuoden 2009 osalta aikataulullisesti epävarmuutta aiheuttaa ensinnäkin, että Suomen ja komission väliset neuvottelut pohjoisen Suomen kansallisista tuista ovat kesken. Tukivuonna 2009 myönnettävien pohjoisen Suomen kansallisten tukien tukimuodot ja -ehdot ratkeavat vasta neuvottelutuloksen selvittyä. Lisäksi Euroopan unionissa on kesken Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan välitarkastelu (ns. terveystarkastus), jonka osalta neuvoston asetus saataneen vuoden 2009 puolella. Vaikka tämän niin sanotun terveystarkastuksen aiheuttamista muutoksista pääosa kohdistuu vuodelle 2010, sillä saattaa olla vaikutusta myös vuonna 2009 maksettaviin maataloustukiin. Myös kansallisia tukia koskevat neuvottelut valtion ja tuottajajärjestöjen välillä tulisi saada vietyä loppuun rakenteellisen sisällön osalta edellisiä vuosia aiemmin.

Maaseutuviraston pidemmän aikavälin tavoitteena on laajentaa sähköinen tukihaku koskemaan myös Ahvenanmaan maakuntaa. Tätä varten on kuitenkin tarpeen perustaa erillinen hanke, koska Ahvenanmaan maakunnan tukijärjestelmät ja tukihakemukset poikkeavat Manner-Suomessa käytössä olevista.

Tällä hetkellä viljelijä ei voi tehdä peruslohkojen muutoksia sähköisen tukihaun kautta, vaan nämä muutokset pitää toimittaa kuntaan lomakkeella 102C (peruslohkojen muutoslomake). Maaseutuviraston tavoitteena on, että viljelijä voisi tehdä sähköisesti näitäkin muutoksia samalla kun sähköiseen tukipalveluun liitetään karttasovellus, josta viljelijä voisi tarkastella lohkojaan. Pidemmällä aikavälillä sähköiseen tukihakuun on tarkoitus liittää myös tukioikeuksien hallinta, jolloin viljelijä voisi sähköisesti ilmoittaa myymistään tai vuokraamistaan tukioikeuksista.

Työryhmä toteaa, että vuonna 2008 toteutettiin sähköisen tukihaun pilottihanke ja että vuonna 2009 sähköinen tukihaku on tarkoitus laajentaa koko Manner-Suomeen. Samassa yhteydessä järjestetään viljelijöiden neuvontapalvelu. Työryhmä pitää erittäin tärkeänä sähköiseen tukihakuun liittyviä kehittämistoimenpiteitä. Tavoitteena tulee olla, että viljelijä voisi hakea tulevaisuudessa kaikki tuet sähköisesti ja tehdä sähköisesti tilatuen tukioikeuksia koskevat ilmoitukset. Työryhmän näkemyksen mukaan viljelijällä tulee kuitenkin jatkosakin olla mahdollisuus hakea tukea perinteisellä tavalla eli käyttämällä paperimuotoisia tukihakemuslomakkeita.

2.17. Karttapalvelu

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan sähköisen järjestelmän osana olisi sähköinen karttapalvelu ja viljelijä voisi itse tehdä sähköisesti peruslohkojen muutokset. Raportin mukaan karttapalvelu sähköisessä muodossa mahdollistaisi entistäkin tarkempien pinta-alojen muutosten käyttöönoton. Selvitysmies ehdottaa, että selvitetään mahdollisimman nopeasti voidaanko sähköinen karttapalvelu avata viljelijöille ja pyritään tarjoamaan viljelijöille paras ja käyttäjäystävällisin ratkaisu, josta olisi hyötyä niin viljelijöille kuin hallinnollekin.

Tällä hetkellä viljelijät voivat tarkastella omia tukihakemustietojaan viljelijätietojen selainpalvelun (VIPU) avulla. Keväällä 2007 otettiin käyttöön Vipukartta -niminen palvelu, jonka avulla viljelijä voi seurata ortoilmakuvapohjalla omien peruslokojensa digitoituja rajaviivoja. Vipukarttapalvelussa on myös mittaustyökalu, jonka avulla viljelijä voi mitata esimerkiksi peruslokokolla olevien kasvulojojen pinta-aloja ja etäisyyksiä.

Työryhmä katsoo, että karttapalvelun kehittämistä tulisi jatkaa sähköisen asiainnin kehittämistyön yhteydessä. Pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi olla karttapalvelun ja tukihakupalvelun integrointi sekä se, että viljelijä voisi tehdä lohkotietojen muutokset ja karttakorjaukset sähköisesti.

2.18. Valvontojen ja valvontapöytäkirjan kehittäminen

Selvitysmies Suomela toteaa raportissaan kohdassa 8.10. (valvontapöytäkirjan kehittäminen), että valvonnan yhteydessä tehtävää pöytäkirjaa on sanottu liian pitkäksi ja pöytäkirjan on moitittu sisältävän paljon "turhaa" tietoa. Lisäksi raportin mukaan olennainen tieto ei välttämättä selviä ensi silmäyksellä. Selvitysmies Suomelan raportissa ehdotetaan, että valvontapöytäkirjaa muokataan niin, että yhdellä sivulla ovat perustiedot ja lopputulokset sekä liitteenä se, mitä on tehty. Tällöin viljelijä näkisi kaiken hänelle tärkeän tiedon yhdellä silmäyksellä.

Valvontojen kehittämisen osalta selvitysmies Suomela toteaa raportissaan, että sähköisten järjestelmien ja ratkaisujen entistäkin laajempi ja tehokkaampi hyödyntäminen mahdollistaisi aikaisempaa tarkemman ja tehokkaamman valvonnan. Tällöin selvitysmies Suomelan mukaan olemassa olevan tiedon hyödyntäminen, muuttaminen ja uuden tiedon kerääminen sujuisi mutkattomasti jo paikan päällä suoritettavan valvonnan yhteydessä. Tämä selvitysmiehen raportissaan esittämä "yhden kosketuksen" -malli edellyttäisi, että jokaisella tarkastajalla olisi käytössään joko kämmenmikrot tai kannettavat tietokoneet. Selvitysmiehen näkemyksen mukaan säästöä syntyisi noin kymmenen henkilövuotta ja järjestelmä säästäisi niin hallinnon kuin viljelijänkin aikaa.

Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 artiklan 28 mukaan jokaisesta paikalla tehtävästä tarkastuksesta on laadittava tarkastuskertomus, jonka perusteella on mahdollista tutkia tehtyihin tarkastuksiin liittyviä tietoja. Tarkastuskertomuksessa tulee mainita erityisesti tarkastetut tukijärjestelmät ja -hakemukset, paikalla olleet henkilöt, tarkastetut viljelylohkot,

mitatut viljelylohkot, mittaustulokset mitattua viljelylohkoa kohden ja käytetyt mittaussmenetelmät. Tarkastuskertomuksessa tulee lisäksi mainita havaittujen eläinten lukumäärä ja eläinlaji sekä tarvittaessa korvamerkkien numerot, tarkastetut rekisterit, nautaeläinten ja/tai lammas- ja vuohieläimet atk-pohjaisiin tietokantoihin ja todistusasiakirjoihin tallennetut tiedot sekä tarkastusten tulokset ja tarvittaessa yksittäisiin eläimiin ja/tai niiden tunnistusmerkkintöihin liittyvät erityiset havainnot. Lisäksi tarkastuskertomuksesta tulee ilmetä; ilmoitettiin ko tarkastuksesta viljelijälle ennakolta ja – jos näin tehtiin – milloin ilmoitus annettiin, yksittäisten tukijärjestelmien osalta toteutetut erityiset valvontatoimenpiteet sekä toteutetut lisävalvontatoimenpiteet. Viljelijälle tulee antaa mahdollisuus allekirjoittaa tarkastuskertomus, ilmoittaa olleensa paikalla tarkastuksen aikana ja lisätä omia huomautuksiaan. Jos tarkastuksessa todetaan sääntöjenvastaisuuksia, viljelijälle tulee antaa jäljennös tarkastuskertomuksesta.

Valvontapöytäkirjaa on kehitetty vuonna 2008 siten, että valvontapöytäkirja on jaettu kahteen osaan. Valvontapöytäkirjan ensimmäinen osa koostuu tarkistuslistauksesta, jota tarkastajat käyttävät suorittaessaan maatilalla paikan päällä tehtävää valvontaa. Tarkistuslistaus sisältää kaikki ne tukiehdot, joiden noudattaminen tulee tarkastaa tuensaajan maatilalla. Tarkastajat merkitsevät tarkistuslistaan tiedon kyseisten tukiehtojen noudattamisen tarkastamisesta sekä siitä, ovatko tukiehdot täyttyneet vai eivät. Tehdystä tarkistuslistauksesta selviää siten yksityiskohtaisesti valvonnassa tehdyt havainnot. Tarkistuslistaus täyttää myös komission asettaman vaatimuksen siitä, että tarkastuksesta pitää dokumentoida kaikki ne tukiehdot, jotka tarkastuksessa on valvottu, vaikka ne olisivatkin täyttyneet. Tarkistuslistauksen lyhentäminen nykyisestä ei ole mahdollista, koska tarkistuslistauksen sisältö on muotoutunut komission tarkastuskäyntiensä yhteydessä esittämien kehittämistarpeiden perusteella.

Valvontapöytäkirjan toinen osa koostuu yhteenvedosta, joka sisältää ne valvonnan yhteydessä tarkistuslistaukseen merkityt seikat, jotka eivät ole täyttäneet tuensaannin edellytyksiä tai joissa on havaittu puutteita. Valvontapöytäkirjan toinen osa eli yhteenveto lähetetään tuensaajalle, jotta tämä saisi tiedon valvonnassa tehdyistä havainnoista. Sen sijaan valvontapöytäkirjan ensimmäistä osaa eli tarkistuslistausta ei lähetetä automaattisesti tuensaajalle, vaan kopio lähetetään pyydettyäessä. Tarkastajat kysyvät kuitenkin paikalla tehtävän tarkastuksen aikana tuensaajalta tai tämän edustajalta muun muassa haluaako tämä tarkistuslistauksen toimitettavaksi itselleen.

Valvontapöytäkirjan kehittämisen tavoitteena on ollut valvontapöytäkirjan yksinkertaistaminen. Tarkoituksena on se, että viljelijä saisi helpommin tiedon siitä, mitä puutteita tarkastajat ovat havainneet paikan päällä tehdyssä valvonnassa. Vuonna 2008 tehdyn uudistuksen jälkeen valvontapöytäkirja on muutaman sivun pituinen kooste, josta valvonnan lopputulos käy helposti selville. Tuenhakija allekirjoittaa tämän valvontapöytäkirjan ja voi kirjata siihen oman näkemyksensä tarkastuksesta.

Vuonna 2009 valvontapöytäkirjaa on tarkoitus kehittää edelleen. Valvontapöytäkirjaa kehitettäessä otetaan huomioon muun muassa vuonna 2008 valvontapöytäkirjoista saatava palaute. Valvontapöytäkirjan edelleen kehittäminen edellyttää kuitenkin Maaseutuviraston henkilöstöresurssien ja asiantuntemuksen säilymistä nykyisellä tasolla.

Valvontojen kehittämisen osalta voidaan todeta, että vuodesta 2009 lukien valvontaa on tarkoitus tehostaa siten, että valvonnat suoritettaisiin mahdollisimman pitkälle valmiiksi jo maastossa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että tarkastajien käytössä on kannettava tietokone, joka sisältää muun muassa sellaisen ohjelmiston, että paikan päällä suoritettussa

valvonnassa tehty havainnot voidaan tallentaa suoraan sähköiseen muotoon. Tällöin tehtyjä havaintoja ei tarvitsisi kirjata ensin paperille ja tallentaa myöhemmin tietojärjestelmään. Maastossa tehtävä valvontatyö edellyttää tietokoneelta erityisominaisuuksia, kuten säänkestävyyttä ja helposti mukana kannettavuutta. Lisäksi kannettavaan tietokoneeseen tulee voida yhdistää GPS -laite, jonka avulla pinta-alamittauksia voidaan tehdä paikan päällä. Mittausohjelma laskee mitattavalle kasvulohkoille kehämittatoleranssit.

Valtion vuoden 2009 talousarvioon sisältyy määräraha maastossa käyttökelpoisten kannettavien tietokoneiden ja sähköiseen tiedonsiirtoon sekä GPS -paikannukseen liittyvien välineiden hankintaan työvoima- ja elinkeinokeskusten käyttöön. Edellä mainitun toteuttaminen edellyttää uuden tietoteknisen järjestelmän rakentamista, minkä onnistumisen edellytyksenä on, että Maaseutuviraston ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskusten palveluksessa on riittävästi osaavaa henkilökuntaa tietojärjestelmän rakentamiseen ja uudistuksen toteuttamiseen. Tällaista osaamista ei ole mahdollista ostaa ulkopuolisilta palvelun tarjoajilta.

Työryhmä toteaa, että valvontapöytäkirjoja kehitetään Maaseutuvirastossa vuosittain.

Työryhmä pitää tärkeänä, että valvonnan sähköistä järjestelmää kehitetään tulevina vuosina, vaikkakin järjestelmän kehittäminen aiheuttaa lyhyellä tähtäimellä hallinnolle sekä lisäkustannuksia että henkilöresurssitarvetta. Pitkällä tähtäimellä valvonnan sähköinen järjestelmä yksinkertaistaisi kuitenkin valvontaa ja vähentäisi valvontaan kuluvaan aikaa. Kehitystyön tavoitteena tulee olla, että paikan päällä suoritettavan valvonnan yhteydessä voidaan tehdä tarvittavat tallennukset ja antaa viljelijälle valvontakäynnin lopuksi valvontapöytäkirja, josta ilmenee valvonnan lopputulos.

2.19. Hallinnon yhteinen asiakasportaali

Selvitysmies Suomelan raportin mukaan viljelijöiltä, tuottajaorganisaatioilta ja hallinnon edustajilta on tullut palautetta lainsäädäntöön liittyvistä tiedon saannin ongelmista. Selvitysmies ehdottaa raportissaan, että tulisi selvittää yhteisen portaalin luomista, josta löytyisi lainsäädännön lisäksi muuta hyödyllistä tietoa viljelijälle. Suunnitelma olisi selvitysmiehen mukaan tehtävä yhteistyössä kaikkien keskeisten tahojen kanssa ja liitettävä osaksi sähköistä asiointia.

Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston toimialalla on täydessä käynnissä. Virastot rakentavat asiakkailleen sähköisiä palveluja helpottaakseen erilaisten ilmoitusten jättämistä ja tukien hakua.

Viljelijöiden kannalta katsottuna yksi ratkaisu sähköisen asioinnin helpottamiseksi olisi se, että muodostettaisiin toimialueen asiointiportaali, johon palvelut, lomakkeet, ohjeet ja oppaat koottaisiin. Tämä palvelu noudattaisi kertakirjautumisen periaatetta, eli kirjautuminen palveluun avaisi kaikki ne palvelut, joihin asiakas on rekisteröitynyt. Näin voitaisiin mahdollistaa sujuva asiointi ja asiakkaan kannalta selkeä niin sanottu yhden luukun periaate.

Palvelujen koonti mahdollistaisi myös erilaisten kirjautumismenetelmien tehokkaamman käytön. Asiakkaiden kannalta olennaista olisi pystyä rekisteröitymään palveluihin sähköi-

sesti esimerkiksi pankkitunnisteiden tai muiden niin sanottujen vahvan tunnistamisen mahdollistavilla menetelmillä. Asiakaskohtainen käyttäjätunnus ja kirjautumismenetelmä mahdollistaisivat kertakirjautumisella asioimisen kaikissa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan palveluissa. Siirtyminen palvelusta toiseen on mahdollista ilman uutta kirjautumisprosessia saman istunnon aikana, mikä helpottaisi ja nopeuttaisi asiointia.

Sähköiset palvelut vapauttavat asiakkaat virka-ajan puitteissa tapahtuvasta asioinnista, sillä palvelujen saatavuus on huomattavasti perinteistä virka-aikaa laajempi. Erillisten palvelujen kasvava määrä voi kuitenkin aiheuttaa epävarmuutta, sillä erilaisia ilmoitus- ja/tai hakupalveluita voi olla useita jopa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan sisällä.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa on laadittu ehdotus viljelijöille suunnatun asiointiportaalin kehittämiseksi. Tämän asiointiportaalin kautta viljelijä voisi päästä käyttämään yhdellä kirjautumisella niitä Maaseutu- viraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tietojärjestelmiä, joihin hänellä on käyttöoikeus. Päätös asiointiportaalin toteuttamisesta tapahtuu kuitenkin osana molempien virastojen sähköisen asioinnin laajempia kehittämishankkeita. Työryhmä pitää tärkeänä tämän hankkeen toteuttamista.

3. Työryhmän käsittelemät muut ehdotukset

3.1. Tukipäätösten sisältö

Työryhmä on saanut työnsä kuluessa tietoa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisilta tukipäätöksiin liittyvistä ongelmista sekä ehdotuksia käytännössä ilmenneiden ongelmien ja puutteiden korjaamisesta. Työryhmä on myös saanut selvitystä siitä, mitä ongelmia kunnissa on IACS -tietojärjestelmästä viljelijöille lähetettävien tukipäätösten laatimisessa.

Maatalouden tukijärjestelmästä on muodostunut vuosien kuluessa hyvin monimutkainen, mikä aiheuttaa jatkuvia haasteita sekä toimeenpanolle että tietojärjestelmien kehittämiselle. Tukijärjestelmän toimeenpanon näkökulmasta katsottuna toimeenpanon haasteellisuutta lisää se, että päätökset eri tukimuotojen tukiehdoista tehdään pääsääntöisesti talven aikana, jolloin niiden toimeenpanolle jää vähän aikaa.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan tukipäätösten suunnittelussa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota ymmärrettävän tekstin luomiseen asiakkaan näkökulmasta kuitenkin niin, että lainsäädännön asettamat muodollisuudet täyttyvät. Viljelijät ovat kuntiin tekemissään yhteydenotoissa toivoneet, että tukipäätöksiin sisältyvät laskelmat olisivat selkeämpiä siten, että laskelmassa näkyisi alkuperäinen yksikkötuki euroina ja kaikki sitä alentavat tekijät – myöhästymispäivät, modulaatio, täydentävien ehtojen seuraamukset – olisi myös yksilöity laskelmassa euromääräisesti. Viljelijä näkee esimerkiksi tukihakemuksen myöhästymisen aiheuttaman tuen alentamisen prosenttimäärän päätösteksteistä, mutta viljelijä ei näe päätöstulosteessa olevasta laskelmasta, että tukea on vähennetty. Viljelijä voi havaita, että tukea on alennettu, ainoastaan tarkastamalla laskelmassa esitettyt luvut.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten näkemyksen mukaan maksatusjärjestelmässä on valmiita perusteluja suppea määrä eikä niitä tekstejä, joita useimmiten käytetään tukihakemuksen hylkäyksen syynä, ole valmiiden valittavien huomautusten joukossa. Maksatusjärjestelmässä valmiina oleva perustelu on usein myös liian vaikeasti ymmärrettävä.

Lisäksi on useita tukityyppejä – kuten ympäristötuki ja luonnonhaittakorvauksen lisäosa – joille ei ole lainkaan valmiita päätöstekstejä. Valmiiden tekstien puute aiheuttaa paljon työtä ja siten myös resurssipulaa kunnissa. Päätösperustelut olisivat laadukkaammat ja veisivät koko hallinnolta vähemmän resursseja, jos tuen laatimisen yhteydessä laadittaisiin samalla myös tarpeelliset päätösperustelut säädösviittauksin. Päätöstekstejä olisi lisäksi pystyttävä tallentamaan hakemukselle jo siinä vaiheessa, kun hakemusta käsitellään. Ellei päätöstekstejä voida tallentaa hakemuksen käsittelyvaiheessa, hakemukset täytyy käsitellä uudelleen ja niiden uudelleenkäsittely myöhemmässä vaiheessa vaatii aikamoisen ylimääräisen resurssin.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat tuoneet esiin, että tukioikeusrekisteriohjelmassa ei ole valmiita päätösperusteluita – ei hyväksyttävälle eikä hylätyille hakemuksille. Tukioikeuksien siirtopäätökset lähetetään sekä luovuttajalle (vuokranantaja tai entinen tukioikeuden omistaja) että vastaanottajalle (uusi tukioikeuden omistaja tai haltija) ja "Päätöksen tiedoksianto osallisille" -kohta on aiheuttanut laajasti epätietoisuutta päätöksen saajissa. Uhkaus vahingonkorvausvastuusta aiheuttaa viljelijöille epävarmuutta ja hyvin moni viljelijä on kysynyt kunnasta, pitääkö heidän tiedottaa tukioikeuksien omistajaa asiasta. Näin ei luonnollisesti ole, vaan tukioikeuksien uusi omistaja tai tukioikeuksien vuokranantaja on saanut samansisältöisen päätöksen, mutta tämä ei kuitenkaan ilmene päätöksestä.

Tietojärjestelmästä tulostettavat päätökset muodostavat keskeisen osan siitä tiedosta, mitä viljelijälle kerrotaan tukiperusteluna. Maaseutuviraston näkemyksen mukaan järjestelmässä on olemassa valmiita päätöstekstejä ja lista on sangen kattava tukimuotokohtaisesti. Maaseutuvirasto pyrkii lisäämään tietojärjestelmään uusia päätöstekstejä sitä mukaa, kun uusia tukityyppejä pannaan toimeen. Maaseutuvirastossa käydään myös vuosittain läpi vanhat päätöstekstit ennen tukien maksamista ja tehdään päätösteksteihin tarvittavat muutokset. Maaseutuviraston on mahdollista korjata päätöstekstien sisältöä myös muulloin, jos muutokset ovat toteutettavissa kohtuullisella työmäärällä.

Maaseutuviraston näkemyksen mukaan tukipäätösten kehittäminen siten, että jokainen haettua tukisummaa alentava leikkaus ilmenisi päätöksestä, on suuri haaste erityisesti laskeuden näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että leikkaukselle voi olla useita erilaisia syitä ja niiden määrä on vain kasvanut vuosittain. Tukioikeuksien siirtopäätöksissä on selkeää kehittämistarvetta ja tältä osin tietojärjestelmään tehdään parannuksia jo kevään 2009 siirtoilmoituksiin. Maaseutuvirastossa on käynnissä asiasta projekti, jonka työn tavoitteena on kehittää tukioikeusrekisterin raportteja ja päätöstulosteita.

Maaseutuvirasto pyrkii jatkossa käsittelemään käyttäjiltä saadut parannusehdotukset tukisovellukseen, päätöksiin ja raportteihin aiempaa systemaattisemmin. Maaseutuvirastossa aletaan seurata asiaa Tukisovelluksen ylläpitoryhmässä, joka kokoontuu viikoittain. Näissä kokouksissa tullaan listaamaan ja aikatauluttamaan Mavi HD:n kautta ne käyttäjiltä tulevat muutospyyntö, jotka on mahdollista toteuttaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan on tärkeää, että käyttäjiltä ja tuensaajilta tulevia parannusehdotuksia tukisovellukseen ja päätösteksteihin toteutetaan. Tavoitteeksi on asetettava, että tukipäätöksen käsittelijä saa sähköisestä järjestelmästä sellaiset päätöstulosteet, joissa on riittävän yksityiskohtaiset tiedot. Esimerkiksi jokainen tukisummaa alentava leikkaus ja sen suuruus tulisi näkyä tukipäätöksessä. Työryhmä katsoo, että tukisovelluksen käytettävyyttä on kehitettävä siten, että se olisi mahdollisimman hyvä työväline maaseutuelinkeinoviranomaisille.

3.2. Peltolohkojen digitointi

Työryhmälle on sen työn kuluessa tuotu esiin peltolohkojen digitointiin liittyviä ongelmia. Työryhmälle on esitetty harkittavaksi, voisiko peltolohkojen pinta-ala pysyä digitoinnin jälkeen kiinteänä, ellei ole tapahtunut muutoksia lohkon muodossa, ojituksia tai muuta vastaavaa. Työryhmälle toimitetun kirjeen mukaan lohkoja digitoidaan nykyisin uudelleen lähes joka vuosi, mikä aiheuttaa viljelijälle ylimääräistä työtä ja saattaa johtaa tahattomiin, epähuomiosta johtuviin pinta-alavirheisiin tukihakemuksessa ja viljelysuunnitelmassa.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on lähettänyt 6 päivänä toukokuuta 2008 maa- ja metsätalousministeriölle selvityspyynnön maatalouden tukijärjestelmien peltolohkojen digitointiprosessin toimivuudesta. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan selvityspyynnön mukaan maatalouden tukivalvontatilanteissa on ilmennyt, että digitoitu peltopinta-ala ei aina täsmää maastossa mitatun pinta-alan kanssa, josta on aiheutunut toistuvia muutoksia tukihakemuksissa käytettäviin karttoihin, mikä on puolestaan aiheuttanut jopa sanktioita viljelijöille.

Peltoalaperusteisten tukien hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamisesta säädetään yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 796/2004, jäljempänä *valvonta-asetus*. Valvonta-asetuksessa on säännökset muun muassa viljelylohkojen tunnistamisesta, tukihakemuksessa ilmoitettavista lohkotiedoista sekä hallinnollisista ja paikanpäällä tehtävistä tarkastuksista. Valvonta-asetuksessa säädetään tarkastusten osalta muun muassa lohkojen pinta-alojen määrittämisestä sekä ilmoitetuissa pinta-aloissa havaittujen virheiden seuraamuksista mukaan luettuna vähennykset ja poissulkemiset tapauksissa, joissa on pinta-alaa ilmoitettu liikaa.

Valvonta-asetus sekä Euroopan unionin sitä alemmanasteiset määräykset rajaavat käytännössä hyvin kapeaksi sen liikkumavaran, jonka puitteissa jäsenvaltio voi kansallisesti säätää ja määrätä viljelylohkojen pinta-alojen hyväksyttävästä määrittämisestä. Myös viljelijän tukihakemuksessaan ilmoittamissa pinta-aloissa havaittujen virheiden seuraamukset on pitkälle määriteltäviä jäsenvaltioita velvoittavasti yhteisöoikeudessa.

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle vastauksensa aiemmin mainittuun selvityspyyntöön 27 päivänä toukokuuta 2008 päivällä kirjeellä. Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen liitteenä oli Maaseutuvirastossa laadittu asiakirja "selvitys peltolohkojen digitointiprosessin toimivuudesta". Edellä mainituksa Maaseutuviraston selvityksessä selostetaan digitointiprosessin säädöspohjaa, historiaa, peltolohkokisteriä, digitointiprosessia sekä jatkotoimenpiteitä. Maaseutuvirastossa laaditusta asiakirjasta – joka on tämän raportin liitteenä numero 2 – selviää digitointiprosessiin liittyvät kysymykset.

Maaseutuviraston selvityksen mukaan peltolohkon digitoitu pinta-ala voi muuttua viljelijästä riippumattomasta syystä valvonnan yhteydessä suoritetun mittauksen seurauksena tai peltolohkokisteriin yhteisön säännösten edellyttämin tavoin viiden vuoden välein tehtävien, uusiin ilmakuviin perustuvien ajantasaistusten seurauksena. Lisäksi digitointia voidaan muuttaa viljelijän vaatimuksesta tukihakemuksen liitekarttaan tehdyn korjauksen perusteella. Mainitun selvityksen mukaan vuosittain valvonnan seurauksena noin 50 000 peltolohkon ja peltolohkokisterin ajantasaistuksen seurauksena noin 40 000 peltolohkon digitoi-

tuun pinta-alaan tehdään muutos. Yhteensä kyse on noin kymmenestä prosentista peruslohkoista.

Edellä mainituissa vuosittain yhteensä lähes 100 000 peltolohkon digitoituun pinta-alaan vuosittain tehtävissä muutoksissa on pääsääntöisesti kyse muutaman aarin poikkeamasta, joka voi olla sekä lisätä että vähentää lohkon pinta-alaa aikaisempaan verrattuna. Valvonta-asetuksen 50 ja 51 artiklojen mukaan tuki maksetaan havaitun pinta-alan perusteella ilman sanktioseuraamusta, jos kasvilajiryhmän ilmoitetun ja havaitun pinta-alan erotus on korkeintaan kolme prosenttia tai kaksi hehtaaria. Tätä suuremmasta poikkeamasta seuraa sanktioita siten, että jos erotus on yli kolme prosenttia tai yli kaksi hehtaaria mutta enintään 20 prosenttia, hyväksytystä pinta-alasta vähennetään todettu ylitys kaksinkertaisena ja jos erotus ylittää 20 prosenttia, tukea ei makseta kyseisen kasvilajiryhmän osalta. Jos koko maatilan tasolla ilmoitetun ja valvonnassa hyväksytyn alan erotus on yli 30 prosenttia, viljelijälle ei makseta kyseisen vuoden tukea lainkaan, ja jos erotus on yli 50 prosenttia tästä seuraa tukiin kolmen vuoden summakarenssi. Näin ollen lohkojen digitoituihin pinta-aloihin tehtävien muutosten voidaan arvioida johtavan harvoin viljelijälle maksettavan tuen määrän jäämiseen merkittävästi haettua vähäisemmäksi tai sanktioon.

Digitointiprosessista seuraavat peltolohkojen pinta-alamuutokset sen sijaan lisäävät tukijärjestelmän vaikeaselkoisuutta ja työläyttä. Käytännön viljelytoimintaan mitenkään liittymättömät pinta-alojen jatkuvat muuttamiset ovat omiaan lisäämään viljelijöiden yleistä turhautumista tukijärjestelmiin ottaen huomioon tukijärjestelmien jo muutoinkin yleinen monimutkaisuus ja niissä jatkuvasti tapahtuvat muutokset. Pinta-alojen muutokset lisäävät viljelijän työmäärää, mistä aiheutuu ajankäyttöön ja työssä jaksamiseen vaikuttava kuormitus. Viljelijän kannalta katsottuna tukihakemuksessa esitetytynä oleviin digitoituihin pinta-aloihin myöhemmin ilman näkyvää syytä hallinnon tekemät marginaaliset muutokset vaikuttavat nurinkurisilta ja luovat vaikutelmaa tukijärjestelmän epäluotettavuudesta ja sattumanvaraisuudesta. Myös julkisuudessa on valitettavalla tavalla pinta-aloissa todettujen virheiden yleisyyden osalta viitattu pinta-alamuutosten lukumäärään eikä ole otettu huomioon muutosten taustoja ja todellisia mittasuhteita.

Maaseutuviraston selvityksestä ilmenevän perusteella lohkojen digitointiprosessin voidaan arvioida kuluttavan runsaasti myös hallinnon resursseja, joita voitaisiin käyttää hyödyllisempään toimintaan kuin lohkojen jatkuva digitointi.

Työryhmä toteaa, että Euroopan unionin vaatimusta kaikkien peruslohkojen ilmakuvaamisesta viiden vuoden välein on pidettävä ylimitoitettuna; riittävä ja tarkoituksenmukainen aikaväli voisi olla esimerkiksi kymmenen vuotta. Viljelijän kannalta paras tilanne olisi, jos viimeistään paikan päällä suoritettun valvonnan jälkeen viljelijä voisi luottaa lohkon digitoidun pinta-alan oikeellisuuteen eikä pinta-alaa sen jälkeen muutettaisi ilman perusteltua näkyvää syytä.

Työryhmä toteaa, että digitointiprosessin toimivuuden kannalta olennaista olisi pyrkiä vaikuttamaan yhteisön säännöksiin siten, että etenkin ajantasaistuksen yhteydessä digitointi voitaisiin suunnata riskianalyysin perusteella valittuihin lohkoihin.

4. Vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten osalta työryhmä toteaa, että selvitysmies Suomelan raportissa "Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen" esittämien suositusten toteuttaminen ei aiheuta valtiontaloudelle sanottavia lisäkustannuksia.

Sähköisen tukihaun kehittämisen osalta kustannuksiin on maa- ja metsätalousministeriön vuoden 2009 talousarviossa ja valtiontalouden menokehyksissä vuosille 2010–2012 varauduttu yhteensä noin 1,2 miljoonan euron menoihin. Lisäksi työ- ja elinkeinokeskusten laitehankintoihin valvonnan kehittämiseksi on budjetoitu 500 000 euroa valtion vuoden 2009 talousarviossa.

Sähköisen tukihakupalvelun ylläpito tulee aiheuttamaan vuosille 2010–2012 kustannuksia, joihin ei ole vielä varauduttu. Näitä ovat muun muassa HD -neuvontapalvelun ja järjestelmän vuotuinen ylläpito.

Esityksestä valtiontaloudelle aiheutuvat lisäresurssitarpeet toteutetaan valtioneuvoston antamien valtiontalouden menokehysten puitteissa.

4.2. Vaikutukset viljelijöille:

Maataloushallinnossa laaditut hakuoppaat ja tukihakemuslomakkeet ovat ensisijainen tietolähde, josta viljelijä saa tietoa eri maataloustukien hakuajoista ja ehdoista. Voidakseen saada tukea viljelijän on jätettävä hakemus määräajassa yleensä vuosittain ja sitouduttava noudattamaan tukiehtoja. Jos viljelijä ei noudata määräaikoja tai muita tuen saamisen edellytyksiä, tukea alennetaan tai se voidaan jättää kokonaan myöntämättä. Näin ollen ja koska kyse on kaikkia tuenhakijoita koskevasta asiasta, hakuoppaiden ja tukihakemuslomakkeiden selkeydestä ja ymmärrettävyydestä huolehtimisella sekä edelleen kehittämislä voidaan arvioida olevan huomattava merkitys viljelijöiden kannalta.

Viljelijän näkökulmasta katsottuna tukihaku helpottuu, kun siirrytään sähköiseen asiointiin sekä selkeytetään hakuoppaita ja tukihakemuslomakkeita. Tämä säästää viljelijöiden aikaa ja vähentää virhemahdollisuuksia. Myös sähköinen tukihalu ja eri rekistereiden yhteiskäyttö vähentää huomattavasti virhemahdollisuuksia, koska samoja tietoja ei tarvitse ilmoittaa useaan eri paikkaan. Tällöin esimerkiksi suunnitteluohjelmaan syötettyjä tietoja voidaan hyödyntää automaattisesti tukihakemuksissa ja maataloushallinnolle tehtävissä ilmoituksissa. Myös maksatuspäätösten kehittäminen parantaa viljelijöiden oikeusturvaa, koska tällöin viljelijä tietää paremmin maksatuspäätöksen perustelut ja hänen on helpompi arvioida mahdollista muutoksenhakutarvetta. Kun valvontaa kehitetään sähköiseksi, tämä parantaa viljelijän oikeusturvaa, koska viljelijä voi tällöin helpommin tutustua valvonnan tuloksiin ja kirjata omat näkemyksensä valvontatuloksesta pöytäkirjaan valvontakäynnin kuluessa.

Maataloushallinnon Internet -sivustoilla oleva materiaali palvelee huomattavaa osaa viljelijöistä. Maatalouden tukijärjestelmiin tehdään usein muutoksia ja viljelijä vastaa hakemiinsa tukiin liittyvien ehtojen noudattamisesta tuen alentamisen tai menettämisen uhalla. Siksi on

tärkeää, että tarpeelliset ajantasaiset tukiehdot ovat viljelijän helposti saatavilla. Samoin on tärkeää, että uusia tukimuotoja – kuten ohjelmakauden aikana hakuun tulevia ympäristökisopimuksia – koskevat haku- ja sopimusehdot ovat saatavilla hyvissä ajoin ennen hakuajan päättymistä. Viljelijän kannalta katsottuna voidaan arvioida, että esimerkiksi Maaseutuviraston Internet -sivustoja, joille on jo nyt koottuna runsaasti maatalouden tukijärjestelmiä koskevia säädöslinkkejä sekä määräys- ja ohjetiedostoja, kehittämällä parannetaan merkittävällä tavalla viljelijöiden tiedon saantia tukiehdoista.

Jos tulevaisuudessa päätetään luopua ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausjärjestelmissä tukikelpoisuuden lohkosidonnaisuudesta, tämä yksinkertaistaisi huomattavasti viljelysuunnitelmien tekemistä ja tukihakemusten täyttämistä sekä vähentäisi virhemahdollisuuksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistaminen ei vähennä viljelijöiden työtaakkaa kovin merkittävästi. Suurimmat ongelmat tukijärjestelmissä liittyvät maatalous- ja tukipolitiikan monimutkaisuuteen ja useiden tukijärjestelmien yhteensovittamiseen. Tuki- ja valvontajärjestelmien teknisellä yksinkertaistamisella on vaikea vaikuttaa merkittävästi tähän ongelmaan. Yksinkertaistamistyö on kuitenkin hyvin tärkeää viljelijöiden oikeusturvan kannalta. Tekniselläkin yksinkertaistamisella voidaan lisätä tuki- ja valvontajärjestelmien läpinäkyvyyttä, vähentää virhemahdollisuuksia sekä luoda viljelijöille parempia edellytyksiä hakea tarvittaessa muutosta tuki- ja valvontapäätöksiin. Viljelijöiden työtaakan pienikin väheneminen on arvokasta.

5. Yhteenveto

Työryhmä on käsitellyt kaikki selvitysmies Suomelan ehdotukset. Osaa selvitysmiehen raportissa ehdotetuista kehittämistoimenpiteistä oli alettu valmistella ja toteuttaa jo ennen selvitysmiehen raportin julkistamista. Osa ehdotuksista on johtanut toimenpiteisiin jo vuoden 2008 aikana ja eräiden ehdotusten toteuttamista jatketaan tulevinä vuosina. Työryhmä ei pitänyt kaikkia selvitysmiehen ehdotuksia toteuttamiskelpoisina tai tarpeellisina.

Sähköisen asiainnoin ja sähköisen tukihaun kehittäminen oli aloitettu jo ennen selvitysmiehen raportin julkistamista. Vuonna 2008 toteutettiin sähköisen tukihaun pilottihanke, josta saadun palautteen perusteella järjestelmää on edelleen kehitetty. Vuonna 2009 sähköinen tukihaku laajenee koskemaan tiettyjen tukien osalta koko Manner-Suomea myös ruotsinkielisenä. Vuonna 2009 sähköiseen tukihakuun liitetään myös viljelijöille tarkoitettu neuvontapalvelu (HelpDesk). Tulevinä vuosina sähköinen tukihaku on tarkoitus laajentaa koskemaan myös Ahvenanmaan maakuntaa.

Maaseutuvirastossa on kehitetty ja kehitetään edelleen hakuoppaita ja hakemuslomakkeita vuosittain ja niitä pyritään jatkossakin selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Tämä tehtävä on kuitenkin hyvin haasteellinen, koska Suomen maataloustukijärjestelmän rakenne on hyvin monimutkainen. Kehittämistyössä otetaan huomioon myös sähköisen tukihaun asettamat vaatimukset ja sähköisestä tukihausta saadut kokemukset.

Valvontapöytäkirjaa kehitetään Maaseutuvirastossa vuosittain. Vuonna 2008 valvontapöytäkirja jaettiin kahteen osaan eli tarkistuslistaukseen ja yhteenvetoon. Valvonnan sähköisen järjestelmän kehittämistä jatketaan tulevinakin vuosina. Pitkällä tähtäimellä valvonnan sähköinen järjestelmä yksinkertaistaa valvontaa ja vähentää valvontaan kuluva aikaa.

Valvonnan sähköisen järjestelmän kehitystyön tavoitteena on, että paikan päällä suoritettavan valvonnan yhteydessä voidaan tehdä tarvittavat tallennukset ja antaa viljelijälle valvontakäynnin lopuksi valvontapöytäkirja, josta ilmenee valvonnan lopputulos.

Rekistereiden yhteiskäyttö on aina ollut yksi maatalous- ja elintarvikehallinnon tietohallintoyhteistyön keskeisistä periaatteista ja maataloushallinnon tietojärjestelmää onkin kehitetty jatkuvasti siten, että eri rekistereiden yhteiskäyttöä on lisätty. Yleisen eläinrekisterin kehittäminen on aloitettu vuonna 2007 ja se on otettu käyttöön lampaiden ja vuohien osalta vuonna 2008. Vuoden 2009 aikana yleiseen eläinrekisteriin on tarkoitus saada sikoja koskeva rekisteri. Myös maatalous- ja elintarvikehallinnon yhteisen asiakasrekisterin luominen on aloitettu.

Valtakunnallisia tilusjärjestelyjä jatketaan hallitusohjelman sekä maa- ja metsätalousministeriön tilusjärjestelystrategian mukaisesti koko maassa ja ne otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon aina kun maataloustukijärjestelmiä uudistetaan. Tilusjärjestelyjä on helpotettu vuoden 2008 aikana tilatukioikeuksien osalta. Tällä hetkellä selvitetään mahdollisuutta muuttaa järjestelmää siten, että tila, joka on uusjaossa luovuttanut ympäristötuesta ja luonnonhaittakorvauksessa tukikelpoista pinta-alaa, voisi saada kaiken uusjaon kautta tulevan lisäalan tukikelpoiseksi.

Porotalouden erityisluonne on otettu huomioon rehualan toiminnanharjoittamisesta 14 päivänä marraskuuta 2008 annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (712/2008). Asetuksella on helpotettu porotalouden harjoittajien rekisteröitymisvelvollisuuden täyttämistä, kun myös paliskunta voi tehdä rekisteröinti-ilmoituksen poromiesten puolesta.

Valtioneuvosto on antanut ohjeet muun muassa taloudellisten vaikutusten arvioinnista lainsäädäntöä valmisteltaessa. Ohjeen mukaan myös mukaan lukien kansalaisille ja yrityksille aiheutuvat kustannukset tulee arvioida. Hallinnolle ja viljelijöille aiheutuviin kustannuksiin ja työmäärään pitäisi kuitenkin kiinnittää entistä enemmän huomiota uutta lainsäädäntöä – mukaan lukien yhteisölainsäädäntö ja alemmanasteiset säännökset – valmisteltaessa tai voimassa olevaa lainsäädäntöä muutettaessa.

Tuottajien ja valtion tukineuvottelijoiden tulisi ottaa tukineuvotteluissa aikaisempaa paremmin huomioon, mitä vaikutuksia tukineuvotteluissa käsiteltävinä olevista ehdotuksista aiheutuu viljelijöille ja hallinnolle. Kun mahdollisia uusia tukimuotoja valmistellaan, tulisi myös välttää esimerkiksi uusien eläinyksikkökertoimien luomista ja pyrkiä hyödyntämään nykyisin käytössä olevia eläinyksikkökertoimia.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa laadittua ehdotusta viljelijöille suunnatun asiointiportaalin kehittämisestä käsitellään ja sen toteuttamismahdollisuuksia selvitetään parhaillaan. Ehdotuksen mukaisen asiointiportaalin kautta viljelijä voisi päästä käyttämään yhdellä kirjautumisella niitä Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusviraston tietojärjestelmiä, joihin hänellä on käyttöoikeus.

Seuraavan ohjelmakauden valmistelun yhteydessä selvitetään mahdollisuutta luopua ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen lohko kohtaisesta tukikelpoisuudesta, mikä yksinkertaistaisi tukijärjestelmiä. Samassa yhteydessä voidaan haluttaessa käsitellä myös ehdotusta ympäristöluomutilojen eriyttämisestä luomuvalvonnasta.

TUKIHALLINNON TAVOITTEELLINEN MAKSATUSAIKATAULU KALENTERIVUONNA 2008

Mavi/Tukien maksatusyksikkö 22.5.2008

Tuki (tukityypin nro) tukivuosi	Tammikuu	Helmikuu	Maaliskuu	Huhtikuu	Toukokuu	Kesäkuu	Heinäkuu	Elokuu	Syyskuu	Lokakuu	Marraskuu	Joulukuu
Perunatuotannon kansallinen tuki (1970) v. 2007												
Puutarhatuotteiden varastointituki (2470, 2475) v. 2007							1)					
Ympäristötuen kansallinen lisäosa (1730) v. 2007												
Pohjoiset hehtaarituet (1620, 1625, 1630) v. 2007												
Sokerijuuriikkaan kansallinen tuki (1750) v. 2007												
Etelä-Suomen kasvintuotannon tuki (1760 v. 2007												
EU:n siementuki timoteille, kg-perusteinen (2340) v. 2007												
Valkuaiskasvipalkkio (1150) v. 2007												
Energiakasvituki (1160) v. 2007				2)			3)					
Hirvivahinkokorvaus (1930) v. 2007												
Täkkelysperunan tuki (2351) v. 2007												
Kasvihuonetukien (2407, 2408) ennakko v. 2008												
Kansallisten kotieläintukien (1610, 1720) loppuosa v. 2007												
- teurastetut lihasiat, siitossiat ja lihasiipikarja												
- teurastetut hiehot ja sonnit												
Kansallisten kotieläintukien (1610, 1720) ennakko v. 2008												
Urospuol. teurasnaut. ja hiehojen tuotantopalkkio (1365) v. 2007												
Emolehmien tuotantopalkkio (1325) v. 2007												
Sonni- ja härkäpalkkioiden (1310, 1315) loppuosa v. 2007												
Satovahinkokorvaukset (1950, 1951) v. 2007												
Sokerin rakenneuudistustuki (Salon tehdas), (1220, 1221)												
Modulaation lisämäärä (1210,1211) v. 2007												
Ympäristötuki (1520, 1530) v. 2008												
Luonnonhaittakorvaus (1410) v. 2008												
Ympäristötuen erityiset (2010-2028, 2110-2135) v. 2008												
Kasvihuonetukien (2407, 2408) loppuosa v. 2008												
Sonni- ja härkäpalkkioiden (1310, 1315) ennakko v. 2008												
Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa (1740) v. 2008												
Syksyllä haettavien kans. kotieläintukien (1610, 1720) loppuosa v. 2008												
Uuhipalkkio (1330) v. 2008												
Tilatuki (1170) v. 2008												
Peltokasvien tuotantopalkkio (1180) v. 2008												

HUOM. tummennetut alueet taulukossa kuvaavat maksustaukoja järjestelmissä (tammikuussa tauko kansallisen kirjanpidon vuoksi ja lokakuussa EU:n tilivuoden vaihteen vuoksi).

1) vuoden 2007 EU-tukien maksuaika päättyy 30.6.2008 ja maksatuskeräilyt kunnista on lähetettävä viimeistään 21.6.2008

2) sadon vastaanottamisen jälkeen, esim. yksivuotiset kasvit + kylvövuoden ruokohelpi

3) sadonkorjuukäinen ruokohelpi



27.5.2008

Dnro

(MMM 1267/031/2008)

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan selvityspyyntö maatalouden tukijärjestelmien peltolohkojen digitointiprosessin toimivuudesta

Selvitys peltolohkojen digitointiprosessin toimivuudesta

Säädöspohja

Komission asetuksen 796/2004 mukaisesti neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 20 artiklassa tarkoitetun viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän on toimittava kunkin peruslohkon tunnistamisen varmistavan viitelohkon, kuten maarekisteripalstan tai viljelysaarekkeen tasolla.

Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että viljelylohkot tunnistetaan luotettavasti, ja vaadittava erityisesti, että yhtenäishakemuksiin liitetään toimivaltaisen viranomaisen määrittelemät tiedot tai asiakirjat, jotka mahdollistavat kunkin viljelylohkon paikantamisen ja mittaamisen.

Historia

Peltolohkorekisterin virallisesta käyttöönnotosta on kulunut nyt 10 vuotta. Perustamistyö aloitettiin jo 1996 ja silloin tehtiin merkittäviä linjauksia, jotka vaikuttavat edelleen rekisterin ylläpitoon ja laatuun.

Viljelijöiden tasavertaisen kohtelun takaamiseksi haluttiin Peltolohkorekisterin perustamisvaiheessa yhtenäisen kuvamateriaali koko maahan. Ainoa koko maan kattava yhtenäinen kuva oli mustavalkokuva, joka oli kuvattu puolustusvoimien tarpeisiin, eikä siten ollut paras mahdollinen peltojen tulkintaa varten.

Geodeettinen laitos on tehnyt vuonna 1999 tutkimuksen Peltolohkorekisterin tarkkuudesta, jonka perusteella on todettu, että peruslohkot oli digitoitu¹ hieman "reiluiksi", eli digitointi oli aluksi tehty tuottajalle 1-2% edullisemmaksi kuin mitä todellisuudessa olisi pitänyt. Tällä oli todennäköisesti tavoiteltu parempaa hyväksyntää tuottajien taholta.

Vuoteen 2006 asti oli pinta-alojen ilmoittamisessa tuottajille käytössä ns. hallinnon pinta-alan suoja. Tämä tarkoitti sitä, että mikäli tuottaja oli käyttänyt hallinnon digitoitua pinta alaa niin hän ei ollut vastuussa pinta-alan oikeellisuudesta alle 20% pinta-ala heltojen osalta. Tämä suoja ei kannustanut tuottajia korjaamaan peruslohkojaan, ainakaan pienemmiksi, joten suuri osa virheistä on korjattu vasta valvonnoissa ja peltolohkorekisterin ajantasaistuksessa². Tästä ns. hallinnon hyväksymästä pinta alasta luovuttiin digitoinnin taustamateriaalin parantuessa ja valvonnassa havaittujen väärinkäytösten takia.

Peltolohkorekisterin perustamisvaiheessa käytetty ilmakuvamateriaali oli laadultaan nykyistä huomattavasti heikompaa. Tämä johtuu tekniikan nopeasta kehityksestä ja sen myötä huomattavan paljon tarkemmasta ilmakuvamateriaalista. Nykyisin käytetyiltä ilmakuvilta on mahdollista erottaa hyvin pieniä kohteita pikselikoon ollessa 0,5m.

Peltolohkorekisteri

Peltolohkorekisteri on maataloushallinnon perusrekistereitä, joka sisältää 1:100 000 peruslohkon digitaaliset rajaviivat. Peltolohkorekisterin päätarkoituksena on estää pinta-alaperusteisten tukien maksaminen päällekkäiselle pinta-alalle. Rekisterin toisena tarkoituksena on tuottaa hallinnolle vertailupinta-ala, jota vasten tuottajien tukihakemuksissaan ilmoittamat alat tarkastetaan ja jota käytetään perustana pinta-alaperusteisten tukien maksatuksessa.

¹ Digitoinnilla tarkoitetaan peruslohkon rajan siirtämistä digitaaliseen muotoon palkkiojärjestelmään.

² Ajantasaistus tarkoittaa hallinnon tekemää systemaattista peruslohkojen korjausdigitointia uuden ilmakuvamateriaalin perusteella.

Peltolohkokasterin tuottamaa paikkatietoa käytetään hyväksi myös eläintautitapausten paikantamiseen ja mahdollisten siirto- ja karanteenirajoitusten tekemisessä.

Peltolohkokasterissa pinta alai määritellään ilmakuvan sekä avustavien piirrosten perusteella. Komission asetuksen 796/04, 6 artiklan laatuvaatimusten mukaan peltolohkokasterissa määritettävän viitelohkon (Suomessa peruslohkon) pinta alaan saa sisältyä 75%:ssa peruslohkoista korkeintaan 10% tukikelvotonta alaa. Tämä vaatimus täyttyy Suomen osalta kirkkaasti.



Digitoitu peruslohko (oikealla ilmakuva vuodelta 2007 vasemmalla vuodelta 2002). Länsireunan rajausta met-sään on haasteellista tarkallakin kuvalla. Uudemmallalla kuvalla (avohakkuun jälkeen) lohkon oikea rajausta on helppo tehdä.

Digitointiprosessi

Peruslohkon digitointia voidaan vuoden aikana muuttaa 1) viljelijän tukihakemuksen liitekartan perusteella, 2) TE-keskuksen pinta-ala valvonnan perusteella, 3) Peltolohkokasterin ajantasaistamisen perusteella. Digitoinnin päätteeksi (maaliskuussa) viljelijälle lähetetään Peruslohkokartta, jolla näkyvät kaikki edellisen tukihauksen jälkeen tehdyt muutokset.

Viljelijän liitekartat digitoidaan 1.6.-20.8. aikavälillä. Aikataulu on erittäin kriittinen, koska valvontaja pinta-alojen tarkastuksia varten kaikki viljelijäkorjauksen on saatava digitoitua 20.8 mennessä. Viljelijän toimittaman 1:5 000 paperikartalle tekemän karttapiirroksen pohjalta digitoidaan peruslohkon rajat piirroksen mukaisesti. Mikäli piirros on ilmakuvan vastainen eikä siihen ole sanallista selitystä, korjaus tehdään ilmakuvatulkinnan perusteella. Korjauksia digitoidaan viljelijän pyynnöstä vuosittain noin 40 – 50 000 lohkolle.

TE-keskuksen valvonnan tulokset siirretään sähköisinä korjauksina peltolohkokasteriin. TE-keskuksen tarkastajat piirtävät korjaukset hallinnon karttasovellukseen (Peltokartta) ja korjaukset siirretään keskitetysti Peltolohkokasteriin. Piirrokset voivat olla joko ilmakuvan päälle maastohavaintojen perusteella piirretty tai GPS mittauksen tulos.

Ajantasaistuksessa peltolohkokasterin lohkot käydään läpi, komission työasiakirjan 2575v3 mukaisesti, niiltä osin kun uutta ilmakuvaa on hankittu. Työasiakirjassa mainitaan myös, että käytettävien ilmakuvien ei tulisi olla yli 5 vuotta vanhoja. Tässä käydään jokainen peruslohko tarkastamassa näytöltä visuaalisesti noin

1:5 000 mittakaavassa. Tämän jälkeen päätellään onko lohkon digitoinnissa korjaustarvetta ja sen jälkeen digitoija korjaa lohkot. Tilastojen mukaan noin 20% lohkoista on digitoitu ajantasaistuksen myötä uudelleen. Ilmakuvaa hankitaan vuosittain alueelta, joka kattaa noin 200 000 peruslohkoa (1/5 kaikista peruslohkoista). Ajantasaistuksessa korjattavia peruslohkoja on vuosittain noin 40 000 kpl.

Maastossa tehty mittaus sekä ilmakuvan perusteella (toimistotyönä) tehty pinta-alan määrittäminen eroavat toisistaan yleensä aina. Eron suuruus johtuu yleensä ilmakuvan tarkkuudesta, sen iästä, kuvausajankohdan jälkeen tapahtuneista maastomuutoksista, digitoijan tai maastomittauksen huolellisuudesta sekä maastomittauksessa käytetystä välineistöstä. GPS laite, jonka tarkkuus on alle 10 cm, on luonnollisesti tarkempi kuin 0,5 pikselikoon ilmakuvan perusteella tehty digitointi. Toisaalta hyvälaatuiselta ilmakuvasta tehty digitointi on yleensä mittanauhaa tai planimetrimittausta³ tarkempi.

Valvonnassa tehdyt korjaukset ovat yleensä pieniä muutaman aarin korjauksia. Korjaukset ovat sekä pienentäviä että suurentavia. Esimerkkinä voidaan mainita että vuoden 2006 valvontakorjausten absoluuttinen pinta-alamuutos oli 20 ha. Eli 50 000 lohkon korjauksen jälkeen kokonaispinta-ala pieneni ainoastaan 20 ha.

Maastossa tehdyt havainnot ovat yleensä ilmakuvasta tehtyjä tarkempia, koska ilmapäätös on käyttöhetkellä 1-5 vuoden ikäinen. Maastossa voi tällä välin tapahtua muutoksia, joita ei tietenkään vanhalta ilmakuvasta havaita. Mikäli tuottajakaan ei ole maastossa tapahtuneista muutoksista ilmoittanut (esim. tien rakentaminen, rakennusten laajennus), syntyy valvonnassa seuraamuksia.

Yhteenveto ja jatkotoimenpiteet.

Maaseutuviraston käsityksen mukaan peltolohkokisteri ja digitointiprosessi toimivat hyvin. Palvelun ja laadun parantamiseksi entisestään Maaseutuvirasto suunnittelee seuraavia kehittämistoimenpiteitä:

Komission tarkastuksissa peltolohkokisteriämme on kritisoitu pinta-alojen päivittämisessä esiintyneistä pienistä epätarkkuuksista. Kyse on ollut ajantasaistamisen liian pienestä volyymistä. Peltolohkokisteriin tehdään vuosittain noin 150 000 – 200 000 lohkolle korjauksia. Käytännössä siis noin 15 - 25% aktiivisista lohkoista saa uuden pinta-alan vuosittain. Näistä korjauksista noin 50 000 kappaletta tulee valvonnan havaintojen perusteella, loput viljelijöiden karttakorjausten ja ajantasaistuksen perusteella.

Maaseutuvirasto tulee vuoden 2008 aikana teettämään selvityksen Peltolohkokisterin tarkkuudesta kuten vuonna 1999. Selvityksen pohjalta arvioidaan ajantasaistuksessa saavutettu hyöty ja kehitetään ajantasaistuksen menetelmiä mahdollisimman oikeiden pinta-alojen saavuttamiseksi.

Tämän lisäksi käynnistetään selvitys tehokkaamman ja automatisoidun ajantasaistusprosessin kehittämiseksi. Tarkoituksena on kehittää automatisoitu prosessi, joka etsii korjauksen tarpeessa olevat lohkot annettujen parametrien avulla.

Maaseutuvirasto on kilpailuttanut uusien ns. GIS -työkalujen⁴ kehittämisen. Kilpailutuksessa on tehty hankintapäätös ja kehitystyön tuloksena syntyvät GIS -työkalut on tarkoitettu ottaa käyttöön 1.1.2009. Uuden työkalun kehityksessä on pääpaino sähköisten korjausten tekemisen parantamisessa sekä pinta-alojen määrittämisen helppoudessa. GIS -työkalut tulevat käyttöön Maaseutuvirastoon, Eviraan, TE -keskuksiin, kuntiin sekä viljelijöille.

³ Planimetri on mittalaitte jolla voidaan karttatulosteesta määritellä "piirittämällä" alueen pinta-ala.

⁴ GIS -työkaluilla tarkoitetaan paikkatiedon käsittelyyn kehitettyjä ohjelmistoja sekä ohjelmistokomponentteja.

MMM:n vuonna 2008 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2008:1 Kolmiulotteinen (3D) kiinteistöjärjestelmä - tarpeet ja kehittämissuhteet
ISBN 978-952-453-360-7 (Painettu)
ISBN 978-952-453-361-4 (Verkkopublication)
- 2008:2 INSPIRE-työryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-362-1 (Painettu)
ISBN 978-952-453-363-8 (Verkkopublication)
- 2008:3 Kalataloudellisen veloitettavuuden kehittämissuöryhmän loppuraportti
978-952-453-373-7 (Painettu)
978-952-453-374-4 (Verkkopublication)
- 2008:4 Viljelijätukien hallinnoinnin kehittämissuhteita selvittävä työryhmä
Väliaportti
ISBN 978-952-453-385-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-386-7 (Verkkopublication)
- 2008:5 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain uudistamistyoöryhmän
välisietintö
ISBN 978-952-453-388-1 (Painettu)
ISBN 978-952-453-389-8 (Verkkopublication)
- 2008:6 Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot –työryhmä
Maitomaa Suomi
ISBN 978-952-453-400-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-401-7 (Verkkopublication)
- 2008:7 Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista käsittelevän
työryhmän väliaportti
ISBN 978-952-453-404-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-405-5 (Verkkopublication)
- 2008:8 Tuettavia rakennuskustannuksia valmisteleavan työryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-419-2 (Painettu)
ISBN 978-952-453-420-8 (Verkkopublication)
- 2008:9 Maatalouden ravinnekuormitus ja sen tehokkaat vähentämistoimenpiteet
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-425-3 (Painettu)
ISBN 978-952-453-426-0 (Verkkopublication)
- 2008:10 Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain uudistamistyoöryhmän
loppuraportti
ISBN 978-952-453-439-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-440-6 (Verkkopublication)
- 2008:11 Viljelijätukihallinnon kehittämissuhteita selvittäneen työryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-441-3 (Painettu)
ISBN 978-952-453-442-0 (Verkkopublication)

